

# LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DIACRÓNICOS EN LA JURISPRUDENCIA EUROPEA DE CAMBIO CLIMÁTICO

MARIO RUIZ PRIETO<sup>1</sup>  
Universidad Complutense de Madrid

## Cómo citar/Citation

Ruiz Prieto, M. (2024).

Los derechos fundamentales diacrónicos en la jurisprudencia europea de cambio climático.

*Revista de Administración Pública*, 225, 215-260.

doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.225.08>

## Resumen

El caso *Verein KlimaSeniorinnen* es el primero en el que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) declara la violación del Convenio debido a la insuficiencia de objetivos de reducción de emisiones de Suiza. Ahora bien, su importancia doctrinal es aún mayor, dado que supone la consolidación de la doctrina de los derechos fundamentales diacrónicos en el contexto climático. El propósito de este trabajo consiste en exponer las características de la doctrina de los derechos fundamentales diacrónicos aplicada al cambio climático y su relación con el caso *Verein KlimaSeniorinnen*. Este último será analizado como un híbrido de los casos *Urgenda* y *Neubauer* al asumir las formas argumentales del primero y la argumentación material intergeneracional del segundo. Por último, examinaremos sus implicaciones respecto del derecho de la Unión Europea, el ordenamiento español y la normativa sobre calidad del aire.

---

<sup>1</sup> Contratado predoctoral FPU por el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid. Este trabajo se enmarca dentro de las labores del grupo de investigación «Las transformaciones del Estado y la autonomía local: organización institucional, servicios públicos y democracia participativa» (931089).

**Palabras clave**

Derechos fundamentales diacrónicos; cambio climático; Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH); derecho medioambiental; litigación climática.

**Abstract**

In the Case *Verein KlimaSeniorinnen* the European Court of Human Rights (ECtHR) declared the existence of a violation of the Convention due to Switzerland's insufficient emission reduction targets. However, its doctrinal importance goes beyond, because the case consolidates the doctrine of diachronic fundamental rights in the climate context. The purpose of this work is then to outline the characteristics of the doctrine of diachronic fundamental rights as applied to climate change and its relation to the Case *Verein KlimaSeniorinnen*. In addition, the latter will be analysed as a hybrid of the Cases *Urgenda* and *Neubauer* by assuming the argumentative forms of the former and the intergenerational material argumentation of the latter, showing the evolution of the creation, development and consolidation of the diachronic perspective of fundamental rights. Finally, we will examine its implications for European Union law, Spanish law and air quality regulation.

**Keywords**

Diachronic fundamental rights; climate change; European Court of Human Rights (ECtHR); environmental law; climate litigation.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DIACRÓNICOS: 1. La doctrina de los derechos fundamentales diacrónicos: 1.1. *Las constelaciones multipolares de derechos fundamentales*. 1.2. *El carácter diacrónico*. 1.3. *El aspecto subjetivo y objetivo de los derechos fundamentales*. 1.4. *Del status activus procesualis al status activus materialis*. 2. La cuestión de la legitimación. 3. El derecho de propiedad en el contexto climático. 4. El aspecto sincrónico de los derechos fundamentales. III. DEL CASO *URGENDA* AL CASO *VEREIN KLIMASENIORINNEN*: 1. El caso *Urgenda*. El nacimiento de la argumentación: 1.1. *El proceso previo*. 1.2. *Los fundamentos jurídicos*. 2. El caso *Neubauer*. El surgimiento de la perspectiva diacrónica: 2.1. *La admisión a trámite*. 2.2. *Fundamentos jurídicos*. 3. El caso *Verein KlimaSeniorinnen*. La consolidación de los derechos fundamentales diacrónicos: 3.1. *Los hechos*. 3.2. *El derecho. La violación de los arts. 6 y 8*: 3.2.1. Consideraciones preliminares. 3.2.2. La violación de los arts. 2 y 8 CEDH: 3.2.2.1. *La admisibilidad del recurso*. 3.2.2.2. El fondo. 3.2.3. La violación del art. 6 CEDH: 3.2.3.1. *Admisión a trámite*. 3.2.3.2. *El fondo*. 4. El caso *Verein KlimaSeniorinnen* como síntesis. IV. LOS EFECTOS DEL CASO *VEREIN KLIMASENIORINNEN*: 1. La Unión Europea y el cambio climático. 2. La aplicación en España. El caso *PNIEC* y los efectos jurídico-constitucionales. 3. Los efectos sobre la normativa de calidad del aire. V. CONCLUSIÓN.

---

## I. INTRODUCCIÓN

La sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) del 9 de abril de 2024, que resuelve el caso *Verein KlimaSeniorinnen y Otros c. Suiza*, está llamada a convertirse en un hito de la litigación climática. En ella se declara por primera vez la violación de los arts. 6 y 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) por un Estado parte (Suiza) como consecuencia de la omisión en el establecimiento de objetivos de reducción de emisiones para el período previo al año 2030 en su legislación. De este modo se relaciona la doctrina de las obligaciones positivas emanadas de los derechos protegidos en la Convención con el cambio climático.

El objetivo de este trabajo consiste en exponer las principales características de una teoría diacrónica de los derechos fundamentales, en tanto caso particular de la doctrina de las obligaciones positivas, y destacar el papel que el caso *Verein KlimaSeniorinnen*<sup>2</sup> juega a la hora de su consolidación. Fundamentalmente, dicha doctrina supone concebir el cambio climático como un problema de distribución de derechos y cargas en clave intergeneracional, lo cual vertebra toda la argumentación tanto procesal como material del TEDH. Ahora bien, conviene contextualizar el caso dentro de la litigación climática europea. Así, desde una perspectiva evolutiva, puede decirse que la Sentencia es un híbrido entre la forma argumental del caso *Urgenda*<sup>3</sup> y el fondo del caso *Neubauer*<sup>4</sup>. Si la novedad del primero radica en que vinculó el cambio climático con los derechos protegidos por los arts. 2 y 8 CEDH, en el segundo se adoptó por primera vez un enfoque intergeneracional o diacrónico de los derechos fundamentales. De este modo, puede decirse que el caso *Verein KlimaSeniorinnen* consolida y unifica ambas doctrinas, a la par que obliga a adaptar los ordenamientos europeo y español.

Por ello, la estructura del trabajo es la siguiente. En primer lugar, se expondrá la doctrina de los derechos fundamentales diacrónicos como modulación de la doctrina tradicional de las obligaciones positivas (II). Tras ello, se analizará el caso *Verein KlimaSeniorinnen* como momento de consolidación de dicha doctrina a nivel europeo y se expondrá su nexos con los casos *Urgenda* y *Neubauer* en tanto precedentes formal y material de la doctrina creada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (III). En tercer lugar, procede exponer brevemente cuáles pueden ser los efectos sobre la jurisprudencia y la interpretación del derecho positivo europeo y español (IV), y por último enunciaremos las principales conclusiones de este trabajo (V).

## II. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DIACRÓNICOS

A la hora de tratar la doctrina de los derechos fundamentales diacrónicos debemos desglosar la cuestión según las distintas vertientes que plantea. En primer lugar, expondremos la doctrina de los derechos fundamentales diacrónicos, producto de la aplicación de una perspectiva intergeneracional a la doctrina de las obligaciones de protección, así como sus implicaciones procesales respecto de la cuestión de la legitimación. Tras ello, dedicaremos unas palabras al derecho de propiedad y su nexos con una doctrina de los derechos fundamentales diacrónicos aplicada al cambio climático. A continuación, señalaremos que el carácter intertemporal que domina la cuestión iusfundamental en materia climática no

<sup>2</sup> STEDH del 09 de abril de 2024 (rec 53600/20)

<sup>3</sup> ECLI:NL:HR:2019:2007.

<sup>4</sup> ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618.

permite dejar de lado la vertiente sincrónica del problema, esto es, la ponderación de derechos e intereses actuales.

## 1. LA DOCTRINA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DIACRÓNICOS

Los derechos fundamentales diacrónicos son un caso específico de la doctrina general de las obligaciones positivas. Conviene, pues, exponer los rasgos fundamentales de esta última para luego subrayar la diferencia específica que supone adoptar la perspectiva diacrónica. Ello llevará a distinguir entre la vertiente objetiva y la subjetiva de los derechos fundamentales, las cuales arrojan soluciones distintas al problema de la reducción de emisiones. Por último, pondremos de relieve sus repercusiones desde el punto de vista de la evolución de los derechos fundamentales.

### 1.1. *Las constelaciones multipolares de derechos fundamentales*

El punto de partida lo constituye la idea de que la protección de los derechos fundamentales frente a los riesgos del cambio climático implica un reparto de derechos y cargas entre distintas generaciones conceptualizable a través de la doctrina de los derechos fundamentales diacrónicos. Esta no es sino un caso específico de una situación jurídica multipolar en la que se contraponen obligaciones positivas del Estado y derechos negativos que limitan su intervención<sup>5</sup>. Así, su correcta modelización requiere de su configuración como una relación triangular (*Dreieckbeziehung*) entre el Estado y dos titulares de derechos fundamentales siguiendo la caracterización de Isensee<sup>6</sup> de las obligaciones estatales de protección, cuyos elementos son los siguientes:

<sup>5</sup> Expusimos originariamente la concepción aquí defendida de los derechos fundamentales diacrónicos al hilo del caso Neubauer en: Ruíz Prieto (2022), «Cambio climático y derechos fundamentales diacrónicos: la Sentencia alemana del Cambio climático y su doctrina», *Revista Española de Administración Autónoma y Local*, 17, págs. 84 y ss. Sobre justicia intergeneracional afirma Parejo Alfonso lo siguiente: «Siempre según el razonamiento de Tremmel que se viene siguiendo, de que el acuerdo habría de pivotar inevitablemente sobre los dos siguientes principios: a) maximización de la media del nivel individual de todos los miembros de todas las generaciones (principio que comportaría como principal deber de cada generación el de evitar guerras y colapsos ecológicos, sociales y técnicos capaces de conducir a pérdidas de bienestar); y ii) inexistencia de obligación por parte de generación alguna de realizar ahorros superiores a los efectuados por la generación inmediatamente precedente». L. Parejo Alfonso (2015), «Cambio climático, riesgo global, innovación y derecho», en *El Derecho ante la innovación y los riesgos derivados del cambio climático*. Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 43)

<sup>6</sup> J. Isensee (2011), «Rechtswirkungen der Grundrechte», en K. Isensee, (ed.) *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band IX. 3 Auflage*. Heidelberg: C.F. Müller, págs. 414-567. Entre los nuestros, destacan los trabajos de G. Domé-

- i. El Estado.
- ii. Un particular cuyos derechos generan una obligación positiva estatal o de protección (T1).
- iii. Un particular cuyos derechos generan una obligación estatal negativa o de prohibición (T2).
- iv. Un daño o riesgo causado por T2 a T1.

Según su formulación habitual, uno de los titulares de derechos (T1) precisa de la mediación estatal para hacer efectivo su derecho fundamental debido a la existencia de un peligro o riesgo que lo amenaza y que es causado por otro titular (T2) como consecuencia del legítimo ejercicio de sus derechos. Ello genera una obligación positiva estatal jurídicamente exigible por T1 consistente en el control y limitación del daño o riesgo. Por su parte, T2 vive jurídicamente esta acción estatal como una injerencia en su esfera de derechos en la medida en que el control del daño o riesgo supone la imposición de una restricción a su ejercicio. En este sentido, su derecho fundamental genera una prohibición, es decir, una obligación estatal de no hacer, correlativa al derecho del particular a exigir el cese de la acción estatal y la restitución o indemnización correspondiente. De este modo, a través de la mediación estatal en tanto término o vértice de ambas relaciones jurídicas se genera, *a priori*, un modelo de distribución de cargas que toma la forma de un juego de suma cero. A mayor acción estatal en pro del derecho de T1, mayor injerencia en los derechos de T2 y, viceversa, la inacción estatal mejora la posición jurídica de este último en detrimento del derecho de T1.

Pues bien, de esta constelación jurídica se deriva un control judicial bifronte a través de dos modulaciones distintas del test de proporcionalidad. De un lado, el examen del cumplimiento de la obligación positiva, es decir, la relación entre el Estado y el particular T1, se lleva a cabo a través de prohibición de defecto, aplicándose un control de mínimos o de suficiencia. Sin embargo, respecto de la otra vertiente de la constelación jurídica, la cuestión se invierte. La relación entre el Estado y el particular T2 es enjuiciada a través de la prohibición de exceso, esto es, en la aplicación del test de proporcionalidad tradicional (fin legítimo, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto o ponderación), de cuya aplicación depende la declaración de vulneración del derecho en cuestión.

---

nech Pascual (2006), *Derechos fundamentales y riesgos tecnológicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; y F. Simón Yarza (2012), *Medio ambiente y derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. En general, sobre las obligaciones positivas, véanse también E.-W. Böckenförde (1990). «Grundrechte als grundsatznormen»; *Der Staat*, 29(1), págs. 1-31; y R. Alexy (2007). «Zur Struktur der Grundrechte auf Schutz», en J. Siechkmann, ed. *Die Prinzipientheorie der Grundrechte*. Baden-Baden: Nomos, págs. 105-122.

## 1.2. El carácter diacrónico

El *quid* de la cuestión en el contexto del constitucionalismo climático<sup>7</sup> es que al esquema anterior se le añade la perspectiva diacrónica. Es decir, T1 y T2 no se encuentran situados en el mismo punto de la línea temporal, de forma sincrónica, sino que pertenecen a tiempos distintos<sup>8</sup>. Así, el carácter diacrónico o intergeneracional presenta fundamentalmente los siguientes rasgos:

- i. Como ya ha sido señalado, la relación tradicional o sincrónica presupone dos sujetos en el presente. Una relación diacrónica, sin embargo, se establece entre un sujeto presente (T2) y un sujeto futuro (T1).

<sup>7</sup> Sobre el concepto: M. Nettesheim (2024) «Klimakonstitutionalismus - Verfassungsrechtliche Festlegung von Entwicklungspfaden in eine klimaneutrale Zukunft», en G. Kirchhof y D. Wolff, (eds.) *Zukunftsfisicherndes Verfassungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, págs. 29-54; J. Jaria-Manzano & S. Borràs (2019), *Research Handbook on Global Climate Constitutionalism*. UK: Edward Elgar, págs. 31 y ss.

<sup>8</sup> Esta dimensión ya fue apuntada por Esteve Pardo cuando alertaba de las «nuevas coordenadas temporales de decisión» abiertas por la ciencia y la tecnología en materia de riesgos, J. Esteve Pardo (2009), *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*. Madrid: Marcial Pons, pág. 45. En este punto, conviene señalar que ha sido ya tratada desde la filosofía moral y política anglosajona de marcado talante rawlsiano por ser de los primeros autores en abordar el problema de la justicia desde una perspectiva intergeneracional a la hora de analizar si existen deberes para con las generaciones futuras y cuál sería el principio de ahorro justo (Véase: J. Rawls (1999) *A Theory of Justice. Revised Edition*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, págs. 251 y ss). Un panorama general de las distintas teorías, en J. Tremmel (2006), *Handbook of Intergenerational Justice*. UK: Edward Elgar; A. Gosseries (2015), «Teorías de la justicia intergeneracional. Una sinopsis». *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, Vol. 32, págs. 217-237; L. Meyer (2012), *Intergenerational Justice*. London: Routledge. Centrándose en el cambio climático: C. Wolf (2009), «Intergenerational Justice, Human Needs and Climate Policy», en A. Gosseries y L. Meyer, *Intergenerational Justice*. Oxford: Oxford Academic, págs. 347-376, 369 y ss; L. Meyer, (2012), *Intergenerational Justice*, London: Routledge. págs. 469-495. Recientemente, enfatizando el carácter pivotal de nuestra generación al hacer frente al problema del cambio climático: H. Shue (2021), *The Pivotal Generation. Why we have a moral responsibility to slow climate change right now*. 1 ed. Princeton: Princeton University Press.

Crítico con la traslación al Derecho de la idea de la justicia intergeneracional con base en su carácter enmascarador de desigualdades existentes y sus tintes sacrificiales: S. Humphreys (2022) «Against Future Generations», *European Journal of International Law*, 33(4), págs. 1061-1092. La réplica a su argumentación, destacando el potencial emancipador del concepto, en M. Wewerinke-Singh, A. Garg y S. Agarwalla (2023) «In Defence of Future Generations: A Reply to Stephen Humphreys», *The European Journal of International Law*, 34(3), págs. 651-667.

- ii. El carácter diacrónico también hace que se invierta la noción temporal ínsita en el concepto de peligro. En la noción tradicional, un riesgo o peligro implica un daño futuro a derechos actuales. En la diacrónica, este esquema se invierte, pues el objetivo es «evitar que el presente determine fatalmente el futuro»<sup>9</sup>. De este modo, lo que se pretende salvaguardar es una situación jurídica futura, i. e., un derecho fundamental de un titular futuro, de una serie de riesgos presentes. Esta inversión de la posición entre el daño y el derecho a proteger es clave a la hora de comprender el cambio en la legitimación activa de las asociaciones, dado que el carácter futuro de los derechos hace necesaria la introducción del elemento representativo a nivel procesal para su efectiva protección<sup>10</sup>. Ahora bien, tanto en el modelo tradicional como en el diacrónico es clave la noción de riesgo permitido. En el caso del cambio climático, este es concretado por el establecimiento en el Tratado de París de los objetivos de calentamiento global entre el 1,5 °C y el 2 °C, que fijan un umbral a partir del cual el riesgo o peligro es jurídicamente injustificable<sup>11</sup>. Una vez fijado, se puede ya distinguir entre riesgos que o no revisten importancia (*de minimis* o de bagatela) o el particular está obligado a soportar y riesgos que suponen una injerencia en derechos fundamentales.
- iii. La relación de distribución, por tanto, se establece intertemporalmente. Favorecer los derechos presentes es perjudicar los derechos futuros, y viceversa.

En el contexto climático ello se traduce en que las actuaciones estatales que, por acción u omisión, contribuyan a que la temperatura global supere dichos umbrales de riesgo permitido, generan un riesgo inaceptable (en la terminología del Tribunal Constitucional alemán, un «riesgo paralesivo»<sup>12</sup>), pues desequilibran la relación entre las generaciones presentes y futuras en favor de las primeras. No obstante, conviene no olvidar que también habría vulneración de derechos fundamentales, esta vez a la inversa, si se establecieran acciones estatales frente al cambio climático que no cumplieran con el test de la prohibi-

<sup>9</sup> Parfraseando la expresión de R. J. Lazarus, «to preclude the present from binding the future», utilizada en el contexto legislativo estadounidense para impedir que los intereses cortoplacistas se impusieran frente a las consideraciones y objetivos a largo plazo (R. Lazarus (2008), «Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future» *Cornell Law Review*, Vol. 94, págs. 1153-1234, pág. 1204)

<sup>10</sup> Véase *Infra* II.2.

<sup>11</sup> J. Esteve Pardo (2018), «Estrategias ante los riesgos del cambio climático. Del Protocolo de Kioto a los Acuerdos de París» *Cuadernos de Derecho Local*, Vol. 46, págs. 158-168. pág. 165 y ss.

<sup>12</sup> El concepto original es «eingriffsähnliche Vorwirkung». Véase nuestro comentario del concepto, en Ruiz Prieto (2022).

ción de exceso y se basaran en unos umbrales de riesgo permitido menores que los legalmente admitidos.

Atendiendo a todo lo anterior, el presupuesto de CO<sub>2</sub><sup>13</sup> aparece entonces como la piedra de toque de este modelo distributivo al permitir relacionar desde una perspectiva diacrónica a titulares de derechos presentes y futuros, de ahí que la jurisprudencia climática y, en particular, el TEDH en el caso *Verein KlimaSeniorinnen*, haya subrayado su importancia como instrumento fundamental de la legislación climática<sup>14</sup>. En la medida en que se establece un cupo de emisiones de CO<sub>2</sub>, estas se convierten en un bien escaso a repartir entre sujetos presentes y futuros conceptualizable *a priori* como un juego de suma cero. Por ello, es clave el gasto efectuado por las generaciones presentes, debiendo ser materia de regulación y control no solo cuánto presupuesto se gasta en la actualidad, sino también en qué.

### 1.3. El aspecto subjetivo y objetivo de los derechos fundamentales

Como es sabido, las soluciones a un problema cambian según la perspectiva elegida, y el cambio climático no es una excepción. Por ello, dependiendo de si se parte de una perspectiva subjetiva u objetiva de los derechos

<sup>13</sup> Este presupuesto es, en esencia, una estimación del volumen de emisiones que un país puede emitir hasta el año 2050 para así cumplir con el objetivo de neutralidad climática y que sirve para repartir la carga de la reducción entre los distintos Estados atendiendo a diferentes variables. La definición que da el IPCC es la siguiente: «En la literatura científica este término hace referencia a tres conceptos: (1) una evaluación de las fuentes y sumideros del ciclo del carbono a nivel mundial, mediante la síntesis de las pruebas de las emisiones de combustibles fósiles y cemento, las emisiones de los cambios en el uso de la tierra, los sumideros de CO<sub>2</sub> oceánicos y terrestres, y la tasa de crecimiento del CO<sub>2</sub> atmosférico resultante. Esto se conoce como el presupuesto global de carbono; (2) la cantidad acumulada estimada de emisiones globales de dióxido de carbono que se calcula que limitará la temperatura global de la superficie a un nivel determinado por encima de un periodo de referencia, teniendo en cuenta las contribuciones a la temperatura global de la superficie de otros GEI y forzadores climáticos; (3) la distribución del presupuesto de carbono definido en (2) a nivel regional, nacional o subnacional, basándose en consideraciones de equidad, costes o eficiencia». J. Matthews (2018), «Annex I: Glossary», en V. Masson-Delmotte *et al.* (eds.) IPCC. Cambridge, UK: Cambridge University Press, págs. 541-562., pág. 544). Por otro lado, la noción de presupuesto de CO<sub>2</sub> sobrante remite a «la estimación de las emisiones antropógenas netas acumuladas de CO<sub>2</sub> a escala mundial desde el inicio de 2018 hasta el momento en que las emisiones antropógenas de CO<sub>2</sub> alcancen el nivel cero neto que daría lugar, con cierta probabilidad, a la limitación del calentamiento global a un nivel determinado, teniendo en cuenta el impacto de otras emisiones antropógenas» (*ibid.*, pág. 557).

<sup>14</sup> Parágrafos 570-573.

fundamentales<sup>15</sup>, se obtienen dos formas distintas de interpretar el reparto del presupuesto de CO<sub>2</sub><sup>16</sup>.

La perspectiva subjetiva, en la medida en que atiende a las posiciones de los titulares de derechos, subyace a la conceptualización del problema como un juego de suma cero con el presupuesto de CO<sub>2</sub> como instrumento principal. De este modo, se parte de la premisa de que a mayor consumo de CO<sub>2</sub> por parte de las generaciones presentes, menos CO<sub>2</sub> podrá ser utilizado por las generaciones futuras y por tanto mayor perjuicio se causa a sus derechos, lo que impone un modelo de reparto y consumo igualitario de las emisiones que impide justificar desigualdades entre generaciones.

Ahora bien, desde una perspectiva objetiva de los derechos fundamentales, la cosa cambia. Bajo este prisma, lo que se pretende es garantizar la continuidad en su aplicación de forma tal que las diferentes generaciones puedan disfrutar de un nivel equivalente de derechos, sin necesidad de oponer los derechos de las generaciones actuales a los de las futuras. Su valor reside en que permite romper con el juego de suma cero y crear una situación cooperativa *win-win*, dado que su aplicación al cambio climático implica precisamente acabar el nexo existente entre actividad socioeconómica y emisiones a través de la transición hacia una economía verde. Así, es justificable un reparto desigual del presupuesto de CO<sub>2</sub>, siempre y cuando las generaciones presentes inviertan los recursos que generan las emisiones consumidas en la puesta en marcha de un sistema socioeconómico que no necesite de emisiones para generar unas condiciones materiales tales que posibiliten un nivel de garantía de derechos similar al actual<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Sobre la perspectiva subjetiva y objetiva de los derechos fundamentales desde una visión axiológica, acogida por nuestro TC (véase por todas la STC 53/1985, F.J.4), véanse por todos: L. Díez-Picazo (2021), *Sistema de derechos fundamentales*. 5. ed. Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 55 y ss; P. Häberle (1993), «Recientes desarrollos sobre derechos fundamentales en Alemania» *Derechos y libertades: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, 1(1), págs. 149-168 (págs. 153-154). Sobre la relación entre la dimensión subjetiva y objetiva del derecho, con carácter general: H. Kelsen (2017), *Reine Rechtslehre. 2 Auflage*. Tübingen: Mohr Siebeck, págs. 236 y ss.

<sup>16</sup> Un planteamiento similar reciente en A. Steinbach (2024), «Zukunftssicherung als Ressourcenprobleme», en G. Kirchhof y D. Wolff (eds.), *Zukunftssicherndes Verfassungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, págs. 75-100, (págs. 80 y ss.)

<sup>17</sup> Si la perspectiva subjetiva se apoya en las reflexiones de la filosofía moral y política sobre la justicia intergeneracional, el análisis del cambio climático desde la perspectiva objetiva se fundamenta en los análisis de la economía del desarrollo y, en particular, la atención que esta presta al factor tecnológico como factor endógeno de crecimiento. El trabajo seminal de esta subdisciplina es de los años veinte (F. Ramsey (1928), «A Mathematical Theory of Saving» *The Economic Journal*, 38(152), págs. 543-559) en el que se analiza la tasa de ahorro necesaria para garantizar un desarrollo sostenible desde el punto de vista intergeneracional. Posteriormente se añadió al modelo de Ramsey la perspectiva medioambiental. Véase el volumen 41 de la *Review of Economic Studies* y en particular: R. Solow (1974),

Pues bien, la síntesis de ambas perspectivas la encontramos en que solo es posible sostener un reparto sustancialmente desigual del presupuesto de CO<sub>2</sub> entre generaciones en la medida en que los rendimientos de las actividades económicas emisoras sean empleados en desarrollar actividades y tecnologías que permitan desvincular crecimiento económico y aumento de emisiones. Cualquier otro gasto del presupuesto ha de leerse en clave subjetiva, es decir, inserto en un juego de suma cero. Así, en la medida que, por un lado, exista la garantía de que, a través del desarrollo de nuevas tecnologías verdes, las generaciones futuras necesitarán menos emisiones para garantizar un nivel de protección de derechos fundamentales equivalente al actual y, por otro lado, en la actualidad se utilicen los ingresos derivados de actividades contaminantes para financiar esta transición económica y tecnológica, cabe entender como justificado un exceso de consumo del presupuesto de CO<sub>2</sub> en la actualidad. La causa estriba en que dicho exceso redunda, paradójicamente, en una menor injerencia en los derechos de la generación futura, con lo cual la relación inversa entre derechos actuales y futuros se rompe. En esta línea cabe interpretar, entre otros, los mandatos de los arts. 2.1. b) y c), 7, 9 y 10 del Acuerdo de París en relación con las medidas de planificación, conducción de flujos financieros y desarrollo tecnológico, así como las ayudas que la Unión Europea y los Estados Unidos han otorgado a proyectos de transición verde a través de los fondos Next Generation y la Inflation Reduction Act respectivamente.

#### 1.4. *Del status activus processualis al status activus materialis*

A nivel evolutivo, la aplicación doctrina de los derechos fundamentales diacrónicos al cambio climático supone un avance en pos de la «ecologización» de los derechos fundamentales<sup>18</sup>, con independencia de su posible uso en otros

---

«Intergenerational Equity and Exhaustible Resources» *The Review of Economic Studies*, 41, págs. 29-45; P. Dasgupta y G. Heal (1974) «The Optimal Depletion of Exhaustible Resources» *The Review of Economic Studies*, 41, págs. 3-28. Véase también: W. Nordhaus, (1977) «Economic Growth and Climate: The Carbon Dioxide Problem» *The American Economic Review*, 67(1), págs. 341-346. En relación con el cambio climático, se ha subrayado el papel de la tecnología como factor de crecimiento endógeno en la medida en que permite desvincular crecimiento económico y emisiones. Sobre ello: P. Dasgupta, S. Pattanayak y V. Smith (2018), *Handbook of Environmental Economics*, vol. 4. 1 ed. UK: Elsevier, págs. 384 y ss.; D. Acemoglu, P. Aghion, L. Bursztyrn y D. Hemous (2012) «The Environment and Directed Technical Change» *American Economic Review*, 102(1), págs. 131-166; J. Hassler, P. Krusell y N. Jonas (2016) «Climate Policy» *Economic Policy*, 31(87), págs. 503-558.

<sup>18</sup> B. Lozano Cutanda (2002), «La ecologización de los derechos fundamentales: la doctrina Lopez Ostra c. España, Guerra y otros c. Italia y Hatton y otros c. Reino Unido del TEDH y su recepción por nuestro TC», *Revista Española de Derecho Europeo*, 1, págs. 175-202, págs. 186 y ss.

ámbitos<sup>19</sup>. No obstante, conviene ir más allá y analizar esta doctrina a la luz de las dicotomías derecho procesal vs. derecho sustantivo y derecho administrativo vs. derecho constitucional a fin de subrayar sus particularidades respecto del desarrollo tradicional de los derechos fundamentales.

En virtud de la primera, es destacable que la doctrina de los derechos fundamentales diacrónicos dota de carácter sustantivo iusfundamental a los derechos procesales ya reconocidos por el Convenio de Aarhus en el contexto climático<sup>20</sup>. Esto es significativo, pues supone la inversión del orden tradicional de reconocimiento de derechos fundamentales. Tal y como expone Häberle, tradicionalmente el *status activus procesualis* ha sucedido, no precedido, al reconocimiento del derecho sustantivo<sup>21</sup>. En materia climática, sin embargo, la acción procesal fue anterior al derecho subjetivo, lo que pone de manifiesto una vez más el carácter recíproco de la influencia entre las vertientes materiales y procesales del derecho. El caso del Convenio Europeo de Derechos Humanos es ejemplar a este respecto. Hasta ahora, Estrasburgo había utilizado en materia medioambiental el Convenio de Aarhus para llevar a cabo una interpretación procesal del derecho a la intimidad y la vida familiar así como fundar la aplicación del derecho a un proceso justo y equitativo<sup>22</sup>. Pues bien, ha sido precisamente en el caso *Verein KlimaSeniorinnen* donde el Tribunal ha puesto en relación ambos instrumentos jurídicos y ha reconocido la posible afección sustantiva de los arts. 2, 6 y 8 CEDH por la normativa climática.

<sup>19</sup> Cabe señalar que el hecho de que el cambio climático haga necesaria la introducción de la perspectiva diacrónica no implica que esta última solo sea aplicable en el contexto del constitucionalismo climático, más bien al contrario. La perspectiva diacrónica es aplicable también a la conceptualización jurídica de la deuda, tal y como ha señalado la doctrina alemana sobre el paralelismo entre ecología y deuda: E. Gassner (2018) «Art. 20a GG im Lichte des Art. 115 GG» *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, nº 15, págs. 1112-1116; C. Calliess (2024a) «Verfassungsprinzip der Zukunftssicherung», en G. Kirchhof y D. Wolff, (eds). *Zukunftssicherndes Verfassungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, págs. 107-145 (págs. 122 y ss.), así como a otro tipo de problemáticas que impliquen el reparto intergeneracional de recursos escasos. Véase al respecto Steinbach (2024) y Ruiz Prieto (2022, pág. 88).

<sup>20</sup> Sin perjuicio de que dicha vertiente sustantiva se encontrara ya in nuce en el Art. 1.1 del Convenio de Aarhus. Véase E. Barritt (2024), «The Aarhus Convention and the Latent Right to a Healthy Environment» *Journal of Environmental Law*, vol. 36, págs. 67-84.

<sup>21</sup> Sobre el concepto: P. Häberle (1972), «Grundrechte im Leistungsstaat» *VVDStRL*, vol. 30, págs. 43-132 (págs. 86 y ss.). Sobre la evolución en la doctrina alemana, por todos, Häberle (1993, pág. 157).

<sup>22</sup> El Convenio de Aarhus ya fue asumido implícitamente por el TEDH a la hora de analizar la vertiente procesal del art. 8 CEDH en contextos medioambientales en el caso *Taskin y Otros c. Turquía* del 10.10.2004 (nº 46117/99), pese a que la propia Turquía ni era ni es parte del mismo. A. Véase Boyle (2012) «Human Rights and the Environment: Where Next?» *The European Journal of International Law* 23(3), págs. 613-642 (pág. 624).

Por otro lado, este caso también pone de manifiesto la idiosincrasia de la relación actual entre el derecho constitucional y el administrativo. En este sentido, si el constitucionalismo de la segunda mitad del siglo XX pugnaba por «constitucionalizar» la Administración, en un movimiento *top to bottom*, en el ámbito del derecho medioambiental se ha operado a la inversa, procurando «administrativizar» la interpretación constitucional en un movimiento modernizador de abajo hacia arriba (*bottom to top*) que va de lo concreto del procedimiento administrativo a lo universal de las Cartas de Derechos. Así, si en los sesenta se partía de la concepción del derecho administrativo como derecho constitucional concretizado, por utilizar la famosa expresión de Werner<sup>23</sup>, puede decirse que actualmente es el derecho constitucional el que se ha de ajustar a prácticas administrativas ya consolidadas. Por ello, invirtiendo la fórmula anterior, actualmente cabe concebir el derecho constitucional como «derecho administrativo abstracto»<sup>24</sup>, tal y como ha puesto de manifiesto la doctrina alemana. En otras palabras, si la doctrina de la segunda mitad del siglo pasado pretendía ajustar la Administración a la Constitución para garantizar los derechos individuales<sup>25</sup>, ahora sucede al revés, pues lo que se pretende poner al día son las Constituciones y las distintas Cartas de Derechos por vía interpretativa, otorgando rango fundamental a derechos ya reconocidos en vía administrativa.

## 2. LA CUESTIÓN DE LA LEGITIMACIÓN

La doctrina de los derechos fundamentales diacrónicos también tiene un impacto a nivel procesal, como pone de manifiesto el caso *Verein KlimaSeniorin-*

<sup>23</sup> Werner, F., (1959) «Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht» Deutsche Verwaltungsblatt, págs. 527-533.

<sup>24</sup> «Abstrahiertes oder gebündeltes Verwaltungsrecht». La expresión es de C. Waldhoff, que aparece citado en M. Ludwigs, (2015) «Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht - Bedeutungsverlust durch Europäisierung und Emanzipation» Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Issue 19, págs. 1327-1335, pág. 1329. Sobre la relación entre Derecho Constitucional y Administrativo y la independencia que este último ha ganado producto de su «Emancipación» y «Europeización», véanse las conferencias de L. Michael y F. Wollenschläger en la Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer del año 2015, que llevan por título «Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht: Bedeutungsverlust durch Europäisierung und Emanzipation?»; L. Michael (2016), «Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht: Bedeutungsverlust durch Europäisierung und Emanzipation?», en VVDStRL, (ed.) Verfassung als Ordnungskonzept. Berlin: De Gruyter, págs. 131-187; F. Wollenschläger (2016), *Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht: Bedeutungsverlust durch Europäisierung und Emanzipation?* en VVDStRL (ed.) *Verfassung als Ordnungskonzept*. Berlin: De Gruyter, págs. 187-265 (Wollenschläger, 2016).

<sup>25</sup> Sobre el caso español: L., Medina Alcoz (2022) *Historia del Derecho Administrativo español*. Madrid: Marcial Pons, págs. 342 y ss.

*nen*<sup>26</sup>. En él, el TEDH ha otorgado legitimación activa a las asociaciones medioambientales en el contexto climático atendiendo a su carácter representativo, lo que ha causado cierta polémica. Sin ir más lejos, el juez Eicke ha subrayado en su voto particular del caso que esto supone de hecho la aceptación de las *actio popularis*<sup>27</sup>. En efecto, la admisión de la legitimación activa a las asociaciones parece eliminar el requisito de la afectación del derecho inmediata, real e individualizable, lo que *a priori* abriría las puertas del Tribunal a casi cualquier ONG medioambiental. Ahora bien, si se examina la cuestión con detenimiento y se atiende también a las barreras impuestas a la legitimación activa de los particulares, puede afirmarse que estos cambios obedecen a un doble cometido. De un lado, en una lectura pragmática, favorecen la centralización de la legitimación en materia climática y, de otro, sirven como correlato procesal de la asunción de la doctrina de los derechos fundamentales diacrónicos. Merece la pena detenerse en esto último.

Por un lado, la asunción del principio de representación de las asociaciones por el TEDH evita una oleada de casos promovidos por particulares, centralizando la litigación climática en las asociaciones<sup>28</sup>. Esto cobra sentido si se atiende al doble movimiento efectuado por el Tribunal, pues al tiempo que admite la legitimación por representación, establece un estándar elevado a la hora de probar un daño directo e individualizable para los particulares, facilitando la conducción de la litigación a través de las primeras<sup>29</sup>. En cierto modo, la una compensa las trabas impuestas a la otra, lo cual es razonable en el contexto climático. Un criterio de la afectación individual menos exigente habría supuesto, casi con total seguridad, una masificación de los recursos de particulares en la materia debido a la afectación subjetiva casi universal atribuible a los efectos del cambio climático.

Por otro lado, algunos comentaristas ya han apuntado que este cambio en la legitimación obedece a la asunción de un criterio de justicia intergeneracional<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Véase *infra*: apartado III.3.

<sup>27</sup> Parágrafo 45 del voto particular.

<sup>28</sup> En tono crítico, señalando que «aunque este pragmatismo es comprensible, nos parece un tanto insostenible» (A. Bruchner y A. de Spiegeleir (2024a), «Verein KlimaSeniorinnen Schweiz v. Switzerland and Article 6(1) of the ECHR: Of Climate Change and Craftsmanship», *EU Law Live*, 08 de mayo de 2024). Véase también A. Bruchner y A. De Spiegeleir (2024b) «The European Court of Human Right's April 9 Climate Rulings and the Future (Thereof)» *VerfBlog*, 29 de abril de 2024.

<sup>29</sup> Véase *infra* III.3.3.2.

<sup>30</sup> En palabras de Letsas: «Si aceptamos que las generaciones futuras, o incluso los bebés de hoy en día, son víctimas, entonces podemos explicar tanto por qué las asociaciones están legitimadas para presentar demandas en su nombre como por qué los cuatro demandantes individuales no tenían la condición de víctimas (aunque hubiera una violación del CEDH). Puede considerarse entonces que KlimaSeniorinnen ha presentado una demanda no en interés público, ni en nombre de sus miembros, sino en nombre de las víctimas (generaciones futuras) que no pueden hacerlo», G. Letsas (2024), *Did the Court in Klimaseniorinnen create an actio popularis?* [en línea]. Disponible en: <https://is.gd/H96nFo>. [Último acceso: 18 de

En este sentido, la asunción de este último supone precisamente un avance para la doctrina de los derechos fundamentales diacrónicos al adaptar los aspectos procesales al aspecto material. La causa reside en que la defensa de los derechos de las generaciones futuras requiere necesariamente de una legitimación de carácter representativa en tanto único modo de hacerlos valer. Así lo ha reconocido el mismo Tribunal:

El carácter específico del cambio climático como problema común de la humanidad y la necesidad de promover en este contexto el reparto intergeneracional de cargas hablan a favor del reconocimiento de la legitimación activa de las asociaciones ante el Tribunal en los casos sobre cambio climático (parágrafo 499).

En este sentido, la distinción con la acción popular reside en la necesidad de probar el requisito de la representatividad<sup>31</sup>. Esta se plasma en los requisitos establecidos en el parágrafo 502 de la sentencia<sup>32</sup>, que han sido calificados como similares a los del Convenio de Aarhus «con un toque a lo CEDH»<sup>33</sup>. En este sentido, el caso *Verein KlimaSeniorinnen* ha dotado de mayor acabamiento y coherencia a la doctrina de los derechos fundamentales diacrónicos al poner de manifiesto que el carácter futuro de los derechos a tutelar obliga a introducir el principio de representatividad a nivel procesal.

Por último, es necesario señalar que, vista desde la perspectiva de la justicia intergeneracional, esta respuesta al problema de la legitimación puede parecer muy novedosa. No obstante, como toda novedad, tiene parientes muy antiguos. Así, es posible trazar una clara analogía con la figura del *curator ventris* en relación con los derechos del *nasciturus* en los derecho civil y romano<sup>34</sup>, pues también en este caso se afronta el problema de salvaguardar derechos desde un punto de vista intertemporal. Por ello, la solución del TEDH de hacer de las asociaciones medioambientales un *curator posterorum*, encargadas de velar por los derechos de

---

mayo 2024]). Véase también: A. Nolan (2024), *Inter-generational Equity, Future Generations and Democracy in the European Court of Human Rights' Klimaseniorinnen Decision*, [en línea] Disponible en: <https://is.gd/3PIXnK>. [Último acceso: 18 05 2024].

<sup>31</sup> En la misma línea: C. Calliess y N. Täuber (2024), «Klimaklagen nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte», *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 43(13), págs. 945-954 (pág. 948).

<sup>32</sup> Véase *infra* III.3.3.2.

<sup>33</sup> «Ciertamente, en su intento de encontrar un equilibrio entre esta evolución y el hecho de que el CEDH no contenga prevea la *actio popularis*, la Gran Sala desarrolla una “test de asociación” que puede caracterizarse como el Convenio de Aarhus con un giro a lo CEDH» (O. W. Pedersen (2024), *Climate Change and the ECHR: The Results are in*, [en línea] Disponible en <https://is.gd/iferYd>. [Último acceso: 18 de mayo de 2024])

<sup>34</sup> Sucintamente sobre la figura: J. Bueno Delgado (2018), «Algunas consideraciones en torno a la figura del *curator ventris* en derecho romano y en el derecho actual», *Revista General de Derecho Romano*, 31, págs. 1-10.

las generaciones futuras en materia climática, no solo no parece algo descabellado, sino que se alinea con el establecimiento en otros ordenamientos de instituciones jurídico-públicas de prospección<sup>35</sup>, así como con modos jurídico-privados ya probados de defender derechos futuros.

### 3. EL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL CONTEXTO CLIMÁTICO

Como vimos, la perspectiva objetiva de los derechos fundamentales diacrónicos subraya la dimensión económica del cambio climático, lo que obliga a abordar la problemática del derecho de propiedad en el contexto climático. Este puede ser analizado tanto desde su vertiente positiva como desde la negativa.

Atendiendo a esta última, las obligaciones derivadas de la normativa climática con frecuencia constituyen una injerencia en el derecho de propiedad en la medida en que limitan su uso y libre disposición y con ello su valor patrimonial<sup>36</sup>. Así, las medidas asociadas a la legislación sobre cambio climático son susceptibles de ser examinadas desde la prohibición de exceso a fin de decidir acerca de su justificación y proporcionalidad.

Ahora bien, también se puede abordar el derecho de propiedad en relación con las obligaciones positivas que contiene. En efecto, una vez sentados una serie de objetivos climáticos a nivel internacional, es decir, una vez aceptados los niveles máximos de calentamiento global fijados por el Tratado de París, la seguridad

---

<sup>35</sup> *Mutatis mutandis*, la figura de un «guardián» de las generaciones futuras ya ha sido propuesta desde la doctrina del derecho internacional para abordar problemas relacionados con la justicia intergeneracional. Véase, E. Agius (2006), «Intergenerational Justice», en: J. Tremmel (ed.), *Handbook of Intergenerational Justice*. UK: Edward Elgar, págs. 317-332., pág. 322. A este respecto, destacan los esfuerzos institucionales en Finlandia, que han cristalizado principalmente en el Grupo de Prospección Gubernamental y el Defensor de las Generaciones Futuras de Hungría. Véase I. González-Ricoy (2016), «Instituciones intergeneracionales y cortoplacismo político» *Revista Española de Ciencia Política*, 41, págs. 67-92 (págs. 73 y ss.); I. González-Ricoy y A. Gosseries (2016) *Institutions For Future Generations*. UK: Oxford University Press. También en otros lugares como Nueva Zelanda y Gales existen figuras parecidas relacionadas con la protección medioambiental: Nettekheim (2024, pág. 36).

<sup>36</sup> Entre los múltiples casos ante la jurisdicción ordinaria cabe destacar a este respecto el caso *RWE and Uniper v. the Netherlands*, motivado por la prohibición del uso del carbón para la producción de energía eléctrica para el año 2030 y resuelto por el Tribunal de La Haya en Sentencia del 30 de noviembre de 2022 (ECLI:NL:RBDHA:2022:12635), cuyo fallo rechaza indemnizar a las compañías afectadas por la medida. Véase la base de datos del Sabin Center of Climate Change Law de la Universidad de Columbia para más casos: <https://is.gd/5Bofua>. También cabe señalar que existen varias disputas abiertas ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a las Inversiones (ISDIC por sus siglas en inglés) contra diversos gobiernos. Una relación de casos en: <https://is.gd/9gOqOQ>.

jurídica exige que las medidas que los desarrollan y concretan sean establecidas lo antes posible por las siguientes razones:

i. Para posibilitar el control de los objetivos climáticos a través del examen de los medios elegidos para alcanzarlos aplicando el test de la prohibición de exceso. En efecto, el control de los fines sin la especificación de medios supone llevar a cabo un control abstracto de legalidad con escaso fundamento jurídico y fáctico debido a la falta de densidad de la norma y a la no concreción de las situaciones a las que es aplicable, lo que dificulta el control judicial. Así, el control de una posible injerencia de los objetivos fijados requiere del establecimiento de las medidas para alcanzarlos, con lo que podría incluso decirse que las obligaciones positivas de establecimiento de medios son el antecedente lógico del control de la prohibición de exceso.

ii. Para también controlar los medios elegidos, no ya los fines, en los casos en que existan otros alternativos (pues si no existen medios alternativos para alcanzar un determinado fin, controlar los medios equivale a controlar los fines), aplicando de nuevo el test de la prohibición de exceso.

iii. Por último, para poder realizar una previsión de las mejoras (o inversiones) necesarias que permitan mantener el nivel de disfrute del derecho de propiedad o, al menos, minimizar el alcance de la injerencia. Ello no permite controlar la suficiencia de los medios a la hora de alcanzar los objetivos climáticos, cuestión que se vehicula a través de otros derechos (p. ej., en el caso *Verein KlimaSeniorinnen*, a través del derecho a la salud o a la vida privada y familiar), sino que, a través de la relación entre el derecho de propiedad y la seguridad jurídica, permite exigir al Estado que ejercite su deber de desarrollo o establecimiento de los medios, sin *a priori* pronunciarse sobre su contenido. A este respecto, lo importante en relación con el derecho de propiedad como obligación positiva no es tanto el modo en que se lleva a cabo su concreción, sino la concreción misma, en la medida en que define el marco normativo y reduce la incertidumbre en la toma de decisiones económicas. Es más, si se acepta la hipótesis de Porter acerca de la relación entre regulación medioambiental e innovación<sup>37</sup>, puede afirmarse que esta perspectiva alinea los objetivos

---

<sup>37</sup> Esta fue originalmente formulada en 1991 (M. Porter (1991), «America's Green Strategy» *Scientific American*, 264, págs. 168 y ss) y realza el papel de la seguridad jurídica como elemento fundamental de una regulación medioambiental adecuada de cara a fomentar la innovación tecnológica. En sus palabras: «Para que las normas medioambientales fomenten las compensaciones de innovación que surgen de las nuevas tecnologías y enfoques de producción, deben atenerse a tres principios. En primer lugar, deben crear las máximas oportunidades para la innovación, dejando el enfoque de la innovación en manos de la industria y no del organismo normativo. En segundo lugar, las normativas deben fomentar la mejora continua, en lugar de bloquear una tecnología concreta. En tercer lugar, el proceso normativo debe dejar el menor margen posible para la incertidumbre en todas las fases» [las cursivas son mías] (M. Porter y C. van der Linde,

medioambientales y la protección del derecho de propiedad. En la medida en que la seguridad jurídica garantiza un entorno inversor estable que favorece la innovación, se favorece tanto la consecución de los objetivos medioambientales a través del desarrollo de tecnologías verdes como la garantía del valor patrimonial de los bienes amparada por el derecho de propiedad.

De esta forma, las obligaciones positivas que emanan del derecho de propiedad permiten conjugar la planificación estatal con la mentalidad del *homo economicus* propia de los agentes privados. El Estado, al delinear una hoja de ruta clara en materia climática con objetivos intermedios bien definidos, permite al sector privado moverse en un entorno económico estable en el que los agentes económicos tienen la capacidad de calcular el coste-beneficio de sus inversiones. Así, se facilita el ejercicio del derecho de propiedad y de la libertad de empresa, ya que, una vez asumidos los compromisos climáticos de reducción de emisiones, la cuestión no es si esta tendrá lugar, sino cuándo y de qué manera. En definitiva, puede defenderse que la inevitabilidad de estas reducciones, en combinación con el principio de seguridad jurídica, genera una serie de obligaciones positivas estatales derivadas del derecho de propiedad en el contexto del cambio climático.

Pues bien, dado que existe doctrina del TEDH acerca de las obligaciones positivas que emanan del derecho de propiedad a la hora de garantizar el disfrute pacífico del bien frente a injerencias de tipo medioambiental<sup>38</sup>, es destacable su falta de mención en el caso *Verein KlimaSeniorinnen*, más allá de

---

(1995). «Toward a new conception of the Environment-Competitiveness Relationship» *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), págs. 97-118 (pág. 110). Hay consenso a la hora de afirmar que la hipótesis en su versión débil se cumple (la regulación ambiental bien diseñada puede fomentar la innovación), mientras que la fuerte (que afirma que dicha innovación en muchos casos incrementa la competitividad de las empresas pues los beneficios de la misma superan los costes que la regulación impone) es fuente de controversia, con estudios empíricos tanto a favor como en contra de su corrección. Véase sobre la distinción conceptual: A. Jaffe y K. Palmer (1997), «Environmental regulation and innovation: A panel data study», *The Review of Economics and Statistics*, 79(4), págs. 610-619. Un meta-análisis de la evidencia empírica en S. Ambec, M. Cohen, S. Elgie y P. Lanoie (2013), «The Porter Hypothesis at 20: Can environmental regulation enhance innovation and competitiveness?» *Review of Environmental Economics and Policy*, 7(1), págs. 2-22. Últimamente, sobre la relación entre innovación y seguridad jurídica, al hilo de la preferencia de los impuestos a las emisiones de CO<sub>2</sub> frente a los sistemas «cap-and-trade»: G. Dominioni y M. Faure (2022), «Environmental Policy in Good and Bad Times: The Countercyclical Effects of Carbon Taxes and Cap-and-Trade» *Journal of Environmental Law*, 34, págs. 269-286 (págs. 273-276).

<sup>38</sup> STEDH *Budayeva y Otros c. Rusia* (recursos n. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02), *Öneyildiz v. Turquía* (n. 48939/99), *Bistrovic c. Croacia* (n. 25774/05), *Kursun c. Turquía* (n. 22677/10). De hecho, los casos *Budayeva* y *Öneyildiz* son citados en el caso *VereinKlimaSeniorinnen* en relación con el análisis de la posible violación del art. 2 CEDH.

vagas referencias a la necesidad de inversiones tanto públicas como privadas<sup>39</sup>. El TEDH, al apreciar un margen de apreciación en los medios, habla de que «la protección climática ha de tener un peso considerable en su ponderación frente a otros intereses»<sup>40</sup>, pero sin pararse a nombrar estos últimos. No obstante, como veremos<sup>41</sup>, este aspecto sí es tratado en el caso *Neubauer*, tanto en relación con el valor patrimonial de los bienes susceptibles de ser afectados por el cambio climático como en lo que respecta al nexo entre protección de derechos fundamentales y desarrollo económico sostenible<sup>42</sup>. Consideramos conveniente también su tratamiento futuro por el TEDH de cara a asegurar una doctrina iusfundamental coherente.

#### 4. EL ASPECTO SINCRÓNICO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

En sintonía con lo anterior, no solo ha de analizarse la magnitud de las cargas presentes necesarias para la salvaguarda de los derechos de las generaciones futuras, sino también su distribución actual<sup>43</sup>. En efecto, esta última supone la ponderación del objetivo de freno del cambio climático con otros bienes protegidos por el ordenamiento jurídico. Sin ir más lejos, conviene hacer notar que los objetivos climáticos pueden colisionar con otros fines medioambientales<sup>44</sup>. Tampoco puede perderse de vista la vertiente social que las distintas constituciones

<sup>39</sup> En el párrafo 419 se señala que: «Este tipo de “transiciones verdes” requieren necesariamente de un conjunto complejísimo y muy amplio de acciones coordinadas, políticas e inversiones tanto del sector público como del privado». Algo similar se vuelve a repetir en el párrafo 479 al afirmar lo siguiente: «La solución de la crisis climática requiere y depende de un conjunto complejo y omnicomprendido de políticas incluyendo medidas legislativas, regulatorias, fiscales, financieras y administrativas así como inversiones tanto del sector privado como del público».

<sup>40</sup> Párrafo 542.

<sup>41</sup> Véase *infra* III.2.2.

<sup>42</sup> BVerfGE v. 24 de marzo de 21, párrafo 249.

<sup>43</sup> Esta es precisamente la crítica de Humphreys al concepto de justicia intergeneracional en tanto enmascarador de desigualdades de clase y entre Estados: «La dificultad que he tratado de aclarar aquí es que el trabajo actual de responsabilizar al futuro no puede ser simplemente anulado por la inversión retórica de la flecha de la responsabilidad, por así decirlo, entre las generaciones presentes y futuras, mientras se mantiene la artimaña arbitraria de la propia distinción. Esto se debe a que las otras divisiones que identifiqué al principio de este artículo —entre Estados y clases— no se disuelven simplemente en la sopa del tiempo». (Humphreys, 2022, pág. 1090)

<sup>44</sup> Cabe señalar que los dilemas jurídicos que plantea la acción por el clima se refieren no sólo a la existencia diferentes objetivos —como la búsqueda del crecimiento o la garantía de la seguridad energética frente a la descarbonización—, sino también a la posible colisión entre diferentes intereses medioambientales», S. Bogojevic (2023), «Legal Dilemmas of Climate Action» *Journal of Environmental Law*, 35, págs. 1-9 (pág. 7)

reconocen, haciendo que la lucha contra el cambio climático y la justicia social se conviertan en movimientos contrarios a través de la aplicación de políticas climáticas regresivas. A modo de ejemplo, la literatura económica ha alertado de este peligro en relación con la tributación verde en el ámbito del transporte y la circulación<sup>45</sup>.

A este respecto, la perspectiva diacrónica no puede sustituir, sino que necesariamente ha de complementarse con un análisis sincrónico, ya que las cuestiones distributivas en materia climática no solamente se despliegan entre titulares de derechos de distintas generaciones, sino también dentro de estas últimas. En concreto, cobra especial importancia la distribución de los límites de emisiones entre los distintos sectores y grupos sociales, a fin de no sacrificar los derechos sociales en el altar de los derechos medioambientales. La progresividad en el reparto de las cargas, también las climáticas, aparece a este respecto como uno de los principios fundamentales a respetar para evitar que el resultado a medio y largo plazo de las políticas climáticas sea un sistema socioeconómico más verde, pero también más desigual.

### III. DEL CASO URGENDA AL CASO VEREIN KLIMASENIORINNEN

El caso *Verein KlimaSeniorinnen* ha sido considerado un *leading case* en materia de litigación climática tanto a nivel europeo como internacional<sup>46</sup>. En él, el TEDH ha condenado al Estado suizo por violación de los arts. 6 y 8 CEDH debido a la falta de regulación de objetivos de reducción de emisiones para el período comprendido entre el año 2024 y 2030. Ahora bien, su importancia para este trabajo radica principalmente en que ha supuesto la consolidación de la doctrina de los derechos fundamentales diacrónicos en el contexto climático<sup>47</sup>. En este sentido, culmina el camino que abrieron tanto

---

<sup>45</sup> A. Gago e. a. (2021a), «Transport taxes and decarbonisation in Spain: Distributional impacts and compensation», *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 238(3), págs. 101-136. Una revisión bibliográfica de la literatura académica sobre los impuestos medioambientales en: A. Gago, e. a. (2021b), «Imposición Ambiental en España. Un resumen de la Literatura académica» *Economics for energy*, 1, págs. 1-32. Véase también el Libro Blanco del Ministerio de Hacienda sobre reforma tributaria del año 2022: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022), *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, págs. 211-317.

<sup>46</sup> Véase, al respecto, el último informe del Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment dependiente de la Londres School of Economics (LSE): Setzer y Higham (2024), *Global Trends in Climate Change Litigation: 2024 Snapshot*, London: LSE, pág. 27.

<sup>47</sup> En contra de esta interpretación de la Sentencia Verein KlimaSeniorinnen en clave diacrónica: Netto, L., (2024) *Völkerrechtsblog*. Disponible en: <https://is.gd/HIGXma>. [Último

el caso *Urgenda*, al relacionar los arts. 2 y 8 CEDH con el cambio climático, como el caso *Neubauer* al interpretar los derechos fundamentales en clave intergeneracional. Así, el caso *Verein KlimaSeniorinnen* puede caracterizarse como un híbrido de ambos: formalmente adopta la argumentación del caso *Urgenda*, pero materialmente asume la perspectiva diacrónica del caso *Neubauer*. Esto justifica que nos detengamos a exponer los tres casos, en tanto distintas etapas de la formación de la doctrina de los derechos fundamentales diacrónicos: nacimiento, desarrollo y consolidación.

## 1. EL CASO URGENDA. EL NACIMIENTO DE LA ARGUMENTACIÓN

En el caso *Urgenda*<sup>48</sup>, el Tribunal Supremo de los Países Bajos obligó en casación a establecer unos objetivos de reducción de al menos el 25% respecto de los niveles de emisiones del año 1990. Este caso fue un hito en el ámbito europeo al reconocer la afectación de los derechos fundamentales a consecuencia de las omisiones de la legislación de reducción de emisiones. Ahora bien, su importancia para este trabajo estriba en que utilizó los arts. 2 (derecho a la vida) y 8 (derecho a la vida privada y familiar) CEDH como canon jurídico aplicable, estableciendo las bases argumentativo-formales de la ulterior sentencia del caso *Verein Klimaseniorinnen*.

---

acceso: 16 de agosto de 2024]; Calliess y Täuber (2024). En ambos trabajos se argumenta que el uso de la doctrina de las obligaciones positivas excluye su interpretación en clave intergeneracional. A ello cabe replicar que la introducción de una perspectiva intergeneracional no se opone a las obligaciones positivas, sino que más bien la amplía. En este sentido, las obligaciones positivas son perfectamente interpretables en clave diacrónica, tal y como hemos expuesto, lo que hace que no sean perspectivas contradictorias sino complementarias. Otra aplicación de la doctrina de los derechos fundamentales diacrónicos a distintos casos y normas, en G. Alandí López (2023), «La perspectiva diacrónica de los derechos fundamentales y su aplicación en materia de justicia climática» *Journal of Human Security and Global Law*, 2, págs. 111-142.

<sup>48</sup> Sentencia del 20 de diciembre de 2019 (*Urgenda*) del Tribunal Supremo Holandés (ECLI:NL:HR: 2019:2007). Comentarios en M. Antonino de la Cámara (2022), «*Urgenda foundation v. State of the Netherlands: Desafíos del constitucionalismo global*» *Revista Española de Derecho Constitucional*, 126, págs. 299-330; B. Lozano Cutanda (2021), «La discrecionalidad de la Administración —y de los jueces— en la protección del medio ambiente», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 96-97, págs. 60-77 (págs. 73 y ss.); G. Van der Veen y C. W. Backes (2019), Climate law climate change Hague Court of appeal requires Dutch government to meet greenhouse gas emissions reductions by 2020. *Harvard Law Review*, 132(7), págs. 2090-2097; J. Ponce Solé (2020), «Una histórica sentencia del Tribunal Supremo holandés de 20 de diciembre de 2019 obliga al Estado a reducir las emisiones de gases invernadero en un 20% a partir de 2020». *La administración al día*, 10 de enero de 2020.

### 1.1. El proceso previo

El caso se inició por demanda ante el Tribunal de Distrito de La Haya por parte de la fundación medioambiental Urgenda, siendo parte demandada el Ministerio de Economía y Cambio Climático de los Países Bajos. En la demanda se pedía el establecimiento de unos niveles de reducción de emisiones para el año 2020 del 40% o, al menos, del 25% respecto del año 1990, que son los umbrales que los informes científicos estimaban como adecuados a la hora de cumplir con los objetivos del Acuerdo de París de contener el calentamiento global entre el 1,5 °C y los 2 °C. En sentencia del 24 de junio de 2015 el Tribunal dio la razón a la demandante y concluyó que los objetivos de reducción de emisiones debían ser de al menos un 25%.

Este fallo fue recurrido por el Estado holandés ante el Tribunal de Apelación de La Haya. Fue en esta fase del proceso donde se acogió por primera vez en el proceso la relación entre los umbrales de emisiones y los derechos fundamentales protegidos por los arts. 2 y 8 de la CEDH en tanto obligaciones positivas emanadas de estos últimos, lo que dio pie a la desestimación del recurso. Tras ello, el Estado recurrió en casación.

### 1.2. Los fundamentos jurídicos

Llegado el caso al Tribunal Supremo de los Países Bajos, la controversia orbita en torno a las obligaciones estatales de mitigación y adaptación climáticas al amparo de los arts. 2 y 8 CEDH. El Tribunal parte de la base de las obligaciones positivas en materia medioambiental ya reconocidas por la jurisprudencia del TEDH respecto de los derechos a la vida y a la vida privada y familiar cuando actividades que entrañan un daño o riesgo medioambiental suponen un peligro para estos. Pues bien, basándose en otras normas de derecho internacional al amparo de la buena fe como criterio interpretativo del Convenio, el Tribunal Supremo considera aplicables los arts. 2 y 8 CEDH al contexto climático.

En relación con las obligaciones positivas emanadas de la Convención, el Tribunal recuerda que el principio de responsabilidades comunes pero compartidas, establecido por el derecho internacional climático y reiterado en el art. 2.2 del Acuerdo de París, sin perjuicio de la consideración del cambio climático como problema global, obliga a los Países Bajos a hacer «su parte». En este sentido, el Tribunal señala que «ninguna reducción es insignificante» (*no reduction is negligible*), conceptualizando el problema a la luz del presupuesto de CO<sub>2</sub> global restante.

En este sentido, cabe relacionar la responsabilidad estatal derivada de los compromisos internacionales de reducción de emisiones con las posibles injerencias que el cambio climático y sus efectos provocan en los derechos fundamentales. El nexo se establece por la vía de la omisión. En palabras del Tribunal:

Aunque la determinación de la cuota que deben aportar los Países Bajos a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero es, también en este contexto, en principio, competencia del Gobierno y del Parlamento, los tribunales pueden apreciar si las medidas adoptadas por el Estado son insuficientes atendiendo a lo que constituye claramente el límite inferior de su parte en las medidas que deben adoptarse en todo el mundo contra el cambio climático (párrafo 6.3).

Este mínimo en las obligaciones positivas estatales es, además, determinable en caso de que exista un consenso internacional sobre las responsabilidades propias, como es el caso. El Tribunal se apoya fundamentalmente en el Anexo I del informe del IPCC de 2007 (conocido como AR4 y confirmado posteriormente en diversas cumbres climáticas internacionales como la de Bali en 2007, la de Cancún en 2010, Durban en 2011, Doha en 2012, etc), que fija los objetivos de reducción de emisiones del 2020 para los países desarrollados en un valor situado entre el 25 y el 40% de las emisiones del año 1990 teniendo en cuenta un objetivo de calentamiento global del 2 °C. Para más inri, el Tribunal subraya el carácter de *minimum minimorum* de estos valores, dado que el consenso científico actual recomienda un objetivo de calentamiento global máximo del 1,5 °C (art. 2.1 del Acuerdo de París), el cual requeriría niveles de reducción mayores.

Finalmente, a la luz de las consideraciones anteriores, el Tribunal señala que los objetivos de reducción de emisiones de entre el 25 y el 40% son aplicables individualmente a los Países Bajos, sin que pueda ser considerado como adecuado el objetivo del 20% de reducción de emisiones. Por ello, a la luz de toda la argumentación precedente, el Tribunal confirma la decisión del Tribunal de apelación y señala que el objetivo mínimo de reducción de emisiones ha de ser del 25%. Por todo lo anterior, el Tribunal Supremo holandés desestima el recurso del Gobierno holandés, confirma la condena por violación de los arts. 2 y 8 CEDH, así como el umbral mínimo de reducción de emisiones del 25% para el año 2020.

## 2. EL CASO NEUBAUER. EL SURGIMIENTO DE LA PERSPECTIVA DIACRÓNICA

Más adelante, la Sentencia del 24 de marzo de 2021 (caso Neubauer) del Tribunal Constitucional determinó la inconstitucionalidad parcial de la Ley de Cambio Climático alemana (Bundes-Klimaschutzgesetz, en adelante KSG) aprobada el 12 de diciembre de 2019 por no fijar objetivos de reducción de emisiones más allá del año 2030. Ahora bien, su interés radica en la novedosa argumentación utilizada por el Tribunal en la que se adopta una perspectiva intergeneracional o diacrónica de los derechos fundamentales.

### 2.1. La admisión a trámite

El caso nace de la acumulación de varios recursos de amparo<sup>49</sup> contra la KSG alegando que la insuficiencia de las medidas frente al cambio climático lesionaba los derechos fundamentales recogidos en la Ley Fundamental de Bonn (en adelante LF). Para su admisión, el Tribunal exigió que los recurrentes se vieran afectados actual, individual y directamente en sus derechos, lo que le llevó a admitir a trámite aquellos recursos basados en los arts. 2.2.1 LF (cláusula general de libertad) y 14.1 LF (derecho de propiedad), alegando que estos contienen una obligación positiva de protección de un derecho a un futuro digno y un derecho fundamental a unas condiciones ecológicas mínimas. A este respecto, es especialmente llamativa la concesión de la legitimación activa a dos ciudadanos residentes en Nepal y Bangladésh, que desborda los límites territoriales ordinarios propios de la jurisdicción constitucional. Por contra, el Tribunal inadmitió los recursos que se fundamentan en una violación «abstracta» de derechos fundamentales, así como el planteado por una asociación ecologista que amparaba su legitimación activa en el art. 47 de la Carta Europea de Derechos Humanos a modo de «abogado de la naturaleza».

### 2.2. Fundamentos jurídicos

El análisis material llevado a cabo por el Tribunal orbita en torno a las obligaciones de protección del legislador. El *quid* de la sentencia lo encontramos en el examen del Tribunal del cumplimiento de la obligación de protección medioambiental emanada del art. 20a LF y su relación con los derechos fundamentales. Es aquí donde, a través de la noción de riesgo paralesivo (*eingriffsähnliche Vorwirkung*), el Tribunal relaciona dicho mandato con la obligación de protección de los derechos fundamentales en su dimensión diacrónica<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618. Decisión del primer Senado del Tribunal Constitucional alemán del 24 de marzo de 2021. N° recursos: 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20.

<sup>50</sup> Conviene recordar que en Alemania existen, *de facto*, dos Tribunales Constitucionales a causa de su sistema de reparto de casos (véase el art. 14 de la Ley del Tribunal Constitucional alemana [Bundesverfassungsgerichtsgesetz] así como el Acuerdo del Pleno del Tribunal del 5.12.2023 [Beschluss des Plenums des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Dezember 2023 gemäß § 14 Abs. 4 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht]). El 1. Senat se ocupa fundamentalmente de aquellos que involucran derechos fundamentales, mientras que el resto le corresponden al 2. Senat. Así, no puede descartarse que esta construcción sea un artificio para que el 1. Senat del Tribunal Constitucional pueda interpretar un artículo que *a priori* no cae dentro de su competencia como es el 20a LF. No obstante, creemos que esta tiene interés con independencia de los motivos que llevaron a su creación.

De entrada, el Tribunal constata la no vulneración de las obligaciones de protección emanadas de los derechos protegidos por los arts. 14 LF (derecho de propiedad), 2.2.1 (cláusula general de libertad), ni del mandato de protección medioambiental contenido en el art. 20a LF. Este último se considera cumplido al ser asumidos por el legislador (a través del art. 1.3 KSG) los objetivos del Acuerdo de París, los cuales el Tribunal constitucionaliza como concreción de dicho mandato. En particular, el Tribunal declara obligatorio el objetivo máximo de calentamiento global del 2 °C, dado que a su juicio no existe un saber científico suficiente para obligar al Estado a asumir el objetivo recomendado de 1,5 °C.

Sin embargo, la inconstitucionalidad parcial de la KSG se revela al realizar un examen diacrónico de sus disposiciones con base en una interpretación que relaciona el art. 20a LF con los derechos fundamentales en su conjunto. A este respecto, el Tribunal analiza la cuestión a través del test de la prohibición de defecto aplicado sobre las libertades futuras. El Tribunal tiene como premisas la asunción del objetivo de París del 2 °C, el objetivo de neutralidad climática para el 2050 que la propia KSG fija y la correlativa existencia de un presupuesto de CO<sub>2</sub> restante. Con base en ello, el Tribunal analiza tres requisitos que la ley ha de cumplir: la suficiencia de la regulación de la situación jurídica tras 2030 relativa a la contención de los peligros y la reducción de cargas que el cambio climático puede suponer para los derechos fundamentales (i), la necesaria creación de un plan que favorezca el desarrollo tecnológico y social de alternativas (ii) y, por último, el establecimiento de una hoja de ruta para la reducción progresiva de las emisiones (iii). Los tres, a juicio del Tribunal, se incumplen, concluyendo que existe un riesgo paralesivo desproporcionado sobre los derechos fundamentales a causa de la insuficiente regulación de los objetivos de reducción de emisiones.

- i. En primer lugar, señala que, aunque no se puede afirmar a ciencia cierta que se vayan a producir injerencias en los derechos fundamentales, la omisión regulatoria hace que el riesgo sea alto debido al agotamiento del cupo de emisiones. Ello hace necesario elevar el nivel de protección regulando los límites anuales de emisiones hasta 2050 de tal forma que se garantice la distribución intergeneracional equitativa del cupo.
- ii. En segundo lugar, la planificación de dichos límites es necesaria de cara a ofrecer un entorno jurídico predecible para el desarrollo individual, tecnológico y económico-social, pues la reducción del uso de tecnologías contaminantes tiene como contrapartida el necesario desarrollo de tecnologías y formas de organización económico-sociales alternativas. En este sentido, el Tribunal señala que la fijación de los estándares de emisión tiene una doble misión: orientativa, en la medida en que ayuda a los individuos y a la sociedad a ajustarse a la nueva situación, y de salvaguarda de los intereses económicos, intereses de los que depende en buena medida la innovación tecnológica requerida.

- iii. Por último, dada la naturaleza progresiva e irreversible del proceso, es necesario fijar los límites de emisión futuros de modo decreciente (principio de no regresión) para evitar la incongruencia de que estos sean mayores al final del proceso que al inicio.

La cuestión, como se ve, es un tema de justicia distributiva, que afecta tanto a la disponibilidad futura del cupo como a los futuros efectos lesivos de su uso actual. En palabras del Tribunal:

Un uso intensivo del cupo de CO<sub>2</sub> intensifica el riesgo de limitaciones cada vez más intensas de la libertad, debido a que con ello se reduce el tiempo necesario para el desarrollo tecnológico y social gracias al cual se podría alcanzar, de un modo más respetuoso con las libertades, un cambio en las condiciones de vida actuales, todavía bastante ligadas a las emisiones de CO<sub>2</sub>. Cuanto menor sea el cupo restante y mayores los niveles de emisión, más se acorta el tiempo restante para el desarrollo necesario. Pero cuanto menos se pueda recurrir a dicho desarrollo, más afectados se verán los titulares de derechos fundamentales por restricciones relativas a las emisiones de CO<sub>2</sub> cada vez más urgentes derivados de la disminución del cupo de CO<sub>2</sub> (párrafo 186).

De este *periculum in mora* se infiere la necesidad de fijar los objetivos de emisión también a partir de 2030. Su omisión supone entonces la vulneración por parte del legislador de sus deberes para con los derechos fundamentales y determina su inconstitucionalidad.

### 3. EL CASO *VEREIN KLIMASENIORINNEN*. LA CONSOLIDACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DIACRÓNICOS

En el caso *Verein KlimaSeniorinnen* el TEDH<sup>51</sup> condena a Suiza por violación de los arts. 6 (derecho a un proceso equitativo) y 8 (derecho a la vida privada y familiar) CEDH principalmente a causa de la ausencia de objetivos actualizados de reducción de emisiones en su ordenamiento jurídico. De sus 260 páginas de prolija argumentación y preparación del caso, así como de la cantidad de gobiernos y organismos medioambientales escuchados, cabe deducir la gran importancia que el TEDH otorgó al proceso.

---

<sup>51</sup> Comentarios en nuestra doctrina: O. Bouazza Ariño (2024), «El Desafío del Cambio Climático ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos» *Revista de Administración Pública*, 224, págs. 155-192; B. Lozano Cutanda (2024), «El Tribunal de Estrasburgo crea un nuevo derecho fundamental a la protección efectiva frente al cambio climático que abre la vía de recurso ante el Tribunal Constitucional», *Diario LA LEY*, 10 de mayo de 2024, *Issue* 10502.

### 3.1. Los hechos

El caso es presentado ante el TEDH por una asociación suiza (ONG Verein KlimaSeniorinnen Schweiz), dedicada a la concienciación y al activismo contra el cambio climático, y cuatro de sus miembros (recurrentes núms. 2 a 5), todas mujeres y mayores de 70 años, que se declararon afectadas por el cambio climático debido los efectos que tienen sobre su salud las recientes olas de calor. El objeto del recurso era la declaración de violación del Convenio debido a las insuficiencias de la regulación suiza a la hora de abordar el problema del cambio climático y al deficiente tratamiento de los recursos interpuestos en vía interna, los cuales constituyen de este modo fundamento material y procesal (por agotamiento de la vía interna) del recurso.

En lo referente al *iter* procesal previo, destacan los siguientes hechos. En primer lugar, los recurrentes presentaron un recurso administrativo ante el Gobierno Federal suizo impugnando las actuaciones (en este caso omisiones) materiales de la Administración federal suiza a la hora de paliar los efectos que el cambio climático tiene sobre la salud, alegando la violación del derecho a la vida recogido por la Constitución suiza (art. 74.1 en relación con el 10.1 de la misma). En concreto, alegaron que la vida y la salud de las personas mayores se ve particularmente afectada por las olas de calor consecuencia del cambio climático. Por ello, entre las obligaciones del Estado estaría el establecimiento de unos objetivos de emisiones adecuados, siendo los vigentes catalogados como «insuficientes, inconstitucionales e incompatibles con el Derecho internacional».

Dicho recurso fue desestimado por el Departamento Federal de Medioambiente, Transporte, Energía y Comunicaciones (DETEC), decisión recurrida posteriormente ante el Tribunal Federal Administrativo. Este alegó que no existía un interés legítimo que distinguiera a los recurrentes del resto de los ciudadanos, lo que le llevó a desestimar la petición calificándola de *actio popularis*, no admitida en el ordenamiento suizo. Por último, frente a esta decisión se presentó recurso ante el Tribunal Federal Supremo, que fue también desestimado. El Supremo reiteró los argumentos del Tribunal Federal, calificando la solicitud de los recurrentes como acción popular «dirigida a obtener algo que debería ser perseguido más adecuadamente, no por la vía legal, sino a través de medios políticos». Tras este último revés, los recurrentes presentaron recurso ante el TEDH.

### 3.2. El derecho. La violación de los arts. 6 y 8

El TEDH, tras recibir el recurso, se pronunció en sentencia declarando la violación del derecho a la vida privada y familiar (art. 6) y del derecho a un proceso equitativo (art. 8).

### 3.2.1. Consideraciones preliminares

Antes de entrar al núcleo de la cuestión, el Tribunal subraya la novedad y el carácter específico que el cambio climático supone como problema, principalmente a causa de su naturaleza policéntrica<sup>52</sup>, compleja, global e intergeneracional. Estos rasgos obligan al Tribunal a apartarse de su jurisprudencia medioambiental, por no ser «ni adecuado ni apropiado acercarse al tema siguiendo el *case-law* medioambiental existente», y a construir una nueva doctrina basada en las siguientes premisas:

---

<sup>52</sup> Este concepto recuerda al de «policrisis», acuñado por E. Morin (E. Morin y A. Kern, 1999), *Homeland Earth. A Manifesto for the New Millennium*. New Jersey: Hampton Press, págs. 73 y ss., y recientemente popularizado por A. Tooze a través de su popular newsletter «Chartbook» y su último libro: A. Tooze (2021), *El Apagón. Cómo el coronavirus sacudió la economía mundial*. 1 ed. Barcelona: Crítica. Una sucinta explicación al hilo de una entrevista sobre el concepto en: W.E.F. (2023), This is why 'polycrisis' is a useful way of looking at the world right now. [En línea] Disponible en: <https://is.gd/rKeofF>. [Último acceso: 15 de julio de 2024]. Tal y como recuerda Tooze en su newsletter: «Una policrisis no es simplemente una situación en la que uno se enfrenta a múltiples crisis. Es una situación que, planteada a través de una matriz de riesgo, el todo es aún más peligroso que la mera suma de riesgos de las partes». (A. Tooze (2022) Chartbook #130 Defining polycrisis - from crisis pictures to the crisis matrix. [En línea] Disponible en: <https://is.gd/UcBxBy>. [Último acceso: 15 de julio de 2024]). Esto es exactamente lo que sucede con el cambio climático y su naturaleza «policéntrica». En este sentido, el cambio climático remite al planteamiento sociológico del problema como supercomplejo o «super-wicked problem» debido a la gran cantidad de factores e interacciones a tener en cuenta: S. Simou (2022), «La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética en el contexto de intensificación de los esfuerzos público-privados para afrontar la emergencia climática», en R. Fernandez Egea y A. Macía Morillo, eds. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid: El derecho en la encrucijada: Los retos y oportunidades que plantea el cambio climático*. Madrid: BOE, págs. 217-250 (pág. 222); Lazarus (2008, págs. 1159-1161). Así, las acciones de los distintos Estados, tanto de causación como de mitigación del cambio climático, solo cobran sentido en el todo mayor que supone la transformación climática del planeta. Más allá de problemas locales de emisiones y contaminación, hay un problema global que necesita ser abordado como tal si se quiere resolver, independientemente de lo plural de sus causas y efectos. Por ello, el cambio climático puede considerarse en sí una policrisis, a la vez que se inserta en un contexto de crisis políticas, económicas, geopolíticas, etc., en el que aparece como una crisis más dentro del conjunto de crisis globales que actualmente vivimos. Sobre la importancia del término en la política climática: S. Galera Rodrigo (2023), «Transición Energética en tiempos de Policrisis (2021-2022)», en *Anuario. Observatorio de Políticas Medioambientales*. Madrid: BOE, págs. 403-444 (pág. 404).

- i. Es destacable la importancia de los estudios e informes de agencias internacionales y, en particular, del IPCC, como fuentes de prueba que permitan cumplir con un estándar «más allá de la duda razonable».
- ii. Con base en dichos informes, el Tribunal fija en el 1,5 °C el aumento de la temperatura global permitido respecto de los niveles preindustriales, eliminando el margen de apreciación que el Acuerdo de París otorgaba a los Estados. Este objetivo será, por tanto, el punto de referencia a la hora de enjuiciar la actuación estatal.
- iii. La cuestión de la causalidad en el contexto climático a la hora de vincular la omisión en el cumplimiento de la obligación y el daño deviene problemática debido a la pluralidad de factores involucrados. Ello obliga a adaptar el acercamiento a la materia y a modificar los siguientes aspectos:
  - a. Obliga renunciar a la noción de causalidad basada en la *conditio sine qua non*.
  - b. Obliga a adoptar el principio de «responsabilidad común pero diferenciada en función de las respectivas capacidades de los Estados», (*common but differentiated responsibilities and respective capabilities of States*<sup>53</sup>), que atenúa el grado de responsabilidad del Estado debido al carácter global del problema, pero no la elimina.
  - c. Por último, el Tribunal recuerda que, en el momento en que la Convención se ve afectada, la cuestión «ya no es simplemente un asunto político sino de derecho», lo cual justifica su competencia. Por ello, la cuestión ya no es «si, sino cómo» (*no longer whether, but how*), los Tribunales deben abordar el impacto del cambio climático sobre los derechos fundamentales.

### 3.2.2. La violación de los arts. 2 y 8 CEDH

Una vez expuestas las consideraciones preliminares, el Tribunal procede a examinar la posible violación de los arts. 2 (derecho a la vida) y 8 CEDH (derecho a la vida privada y familiar) de forma conjunta, analizando primero la admisibilidad del recurso, tras lo cual procede el examen de su posible violación.

#### 3.2.2.1. La admisibilidad del recurso

##### a) *El concepto de víctima*

En primer lugar, el TEDH examina el estatus de víctima de los recurrentes y señala que son víctimas con base en el art. 34 CEDH «aquellos *directa, indirecta o*

<sup>53</sup> Art. 2.2 del Acuerdo de París.

*potencialmente* afectado por la violación del Convenio»<sup>54</sup>. En lo relativo a las asociaciones, aunque con carácter general el Tribunal rechaza su carácter de víctima en ausencia de una medida que directamente les afecte, puede haber «razones especiales» (*special considerations*) que permitan reconocerles dicho estatus con base en su carácter representativo.

Pues bien, la clave a la hora de definir el concepto de víctima en el contexto climático reside en el respeto de la exclusión de la *actio popularis*, sin que ello se traduzca en una rebaja del nivel de protección de los derechos individuales. «Virtualmente todo el mundo» puede ser incluido como víctima potencial del cambio climático, con lo que dicho concepto no puede ser utilizado como «criterio delimitador». Por ello, el Tribunal construye un concepto de víctima particular afectada «personal y directamente» bastante restrictivo basado en dos requisitos:

- (a) el recurrente ha de estar sujeto a un alto grado de exposición a los efectos adversos del cambio climático, esto es, el nivel y la intensidad de (el riesgo de) las consecuencias adversas de la acción u omisión estatal que afecten al recurrente ha de ser significativo; y
- (b) debe existir una necesidad acuciante de asegurar la protección individual del recurrente a causa de la ausencia o inadecuación de medidas razonables destinadas a reducir el daño (parágrafo 487).

No obstante, lo que a los particulares no da, a las asociaciones sí presta. El Tribunal, apoyándose en el papel que el Convenio de Aarhus, el derecho de la Unión Europea y el derecho de la mayoría de los Estados suscriptores del Convenio otorgan ya a las asociaciones en materia medioambiental, les reconoce legitimación activa con base en su carácter representativo. Ello, no obstante, no implica el reconocimiento de la acción popular, pues son exigibles los requisitos establecidos en el parágrafo 502:

[...] la asociación en cuestión ha de ser:

- (a) Establecida legalmente en la jurisdicción correspondiente o tener legitimación activa para actuar en ella
- (b) Capaz de demostrar que persigue un objetivo de acuerdo con sus fines estatutarios en defensa de los derechos humanos de sus miembros o de otros individuos afectados en la jurisdicción correspondiente, bien limitado o incluido en acciones colectivas para la protección de dichos derechos contra amenazas surgidas del cambio climático; y
- (c) Capaz de demostrar que puede ser considerada como verdaderamente acreditada y representativa para actuar en nombre de sus miembros o de otros individuos afectados en la jurisdicción, los cuales están sujetos a amenazas específicas o a efectos adversos del cambio climático en sus vidas, su salud o bienestar en la medida en que estos bienes están protegidos por la Convención».

<sup>54</sup> Parágrafo 463. En cursiva en el original.

Por último, es destacable que a los sujetos que la asociación representa no se les exigirá la demostración de forma separada del estatus de víctima directa anteriormente expuesto.

*b) La cuestión de la afectación*

Respecto de la afectación, el Tribunal subraya que el riesgo ha de ser «real e inminente», significativo e individual. En su aplicación al caso, ello implica otorgar legitimación activa a la asociación, pero rechazar la de los recurrentes a título individual (2 a 5). Aun cuando reconoce y acepta los estudios que prueban la especial incidencia del cambio climático en personas mayores como las recurrentes, el Tribunal señala que faltan los requisitos de la afectación individual (recurrente 5) y de suficiente intensidad del daño (recurrentes 2 a 4) como para ser considerados víctimas y de esta forma activar la protección del Convenio. Esta falta de afectación de las personas físicas recurrentes determina, además, la inaplicabilidad del art. 2 CEDH. Con ello concluye el análisis de la legitimación y da paso al análisis del fondo.

3.2.2.2. El fondo

*a) La doctrina del cambio climático*

A la hora de analizar si existe violación del art. 8 y basándose en su jurisprudencia medioambiental, el Tribunal elabora una doctrina específica para el contexto climático de la que destacan los siguientes puntos:

i. Debido a la importancia del problema, el margen de apreciación estatal relativo a la elección de los fines y objetivos de sus políticas climáticas ha de verse reducido. Esta reducción, sin embargo, no afecta a la elección de los medios a su alcance.

ii. El deber de protección emanado del art. 8 CEDH se concreta en el contexto climático, en atención tanto a las obligaciones de derecho internacional impuestas por los Tratados de París y por el UNFCCC como a la evidencia científica recogida en los informes del IPCC, en las medidas de reducción de emisiones con la finalidad de alcanzar la neutralidad neta para el año 2050.

iii. La reducción del margen de apreciación respecto a los objetivos de las políticas estatales dirigidas a abordar el problema del cambio climático está asociada a un canon de enjuiciamiento por parte del TEDH que toma en consideración el cumplimiento general de los requisitos establecidos en el parágrafo 550. Este constituye la clave de bóveda de la sentencia y establece las siguientes obligaciones a los Estados:

- a. Estos deben adoptar medidas generales especificando un calendario de reducción de emisiones para alcanzar la neutralidad en emisiones de

CO<sub>2</sub> y el presupuesto de CO<sub>2</sub><sup>55</sup> sobrante para el mismo período, o en su defecto un método equivalente de cuantificación de las emisiones futuras.

- b. También están obligados al establecimiento de objetivos intermedios de reducción emisiones que cumplan, *a priori*, con los objetivos nacionales de reducción de emisiones en los plazos establecidos por la regulación nacional.
- c. Han de aportar pruebas que demuestren que se cumplen o se está en proceso de cumplir con los objetivos anteriores.
- d. Deben mantener al día los objetivos de reducción de emisiones en concordancia con la mejor evidencia científica.
- e. Han de actuar en tiempo y de forma diligente y consistente a la hora de diseñar y aplicar la legislación y las medidas relevantes a estos efectos.

iv. Como suplemento de estas políticas pensadas a medio y largo plazo, también es necesaria la puesta en marcha de medidas de adaptación cuya finalidad sea mitigar las consecuencias inminentes o más severas del cambio climático.

v. Por último, en lo referente a las garantías formales y organizativas del proceso de toma de decisión estatal, cabe destacar que los derechos de información y participación en el procedimiento de los afectados cobran especial relevancia a la hora de que los particulares puedan hacer valer sus derechos y calibrar los riesgos de las medidas adoptadas por los poderes públicos.

#### *b) Su aplicación al caso concreto*

Una vez sentada la doctrina general, llega el momento de la subsunción. A este respecto, frente a la alegación del Gobierno suizo de que existe en materia de cambio climático un procedimiento legislativo abierto, el Tribunal señala que se limitará a examinar la legislación suiza en su estado tomando como fecha de referencia el día de celebración del juicio del proceso, el 14 de febrero de 2024. En este sentido, el Tribunal afea al Estado suizo la inexistencia de un objetivo de reducción de emisiones en dicha fecha. La Ley del CO<sub>2</sub> suiza del año 2011 solo establecía objetivos de reducción de emisiones del 20% respecto de los niveles de 1990 para el año 2020, los cuales además fueron incumplidos (se redujeron solo un 11%). Más adelante, en 2017, el Consejo Federal propuso una revisión de la

<sup>55</sup> Sobre esta Sentencia y el presupuesto de CO<sub>2</sub>: C. Hilson (2024), «The Meaning of Carbon Budget within a Wide Margin of Appreciation: The ECtHR's KlimaSeniorinnen Judgment» *VerfBlog*, 11 de abril de 2024. Cabe señalar que la diferencia entre el caso *Neubauer* y el asunto *Verein KlimaSeniorinnen* del TEDH estriba en que mientras el primero parte de un presupuesto ya dado, el segundo obliga a su creación. De ahí que tal y como señalan Callies y Täuber, en la primera el análisis del presupuesto se encuadra en el supuesto de hecho mientras que en la segunda sea la consecuencia jurídica de la doctrina aplicada: Callies y Täuber (2024, pág. 953).

Ley de CO<sub>2</sub> del 2011 para el período de 2020 a 2030 que incluía una rebaja de las emisiones domésticas del 30% en comparación con los niveles de 1990. Sin embargo, esta propuesta fue rechazada en referéndum en junio de 2021, con lo que se creó una laguna legislativa tras el año 2020. Para colmarla, el Estado suizo promulgó en diciembre de 2021 una reforma parcial de la citada ley, fijando para el período de 2021 a 2024 una reducción anual de las emisiones del 1,5% respecto de los niveles de 1990, pero dejando sin regular los años siguientes.

Por otro lado, en septiembre de 2022, y en cumplimiento de sus obligaciones de derecho internacional, el Estado suizo promulgó la Ley del Clima<sup>56</sup>, que asume el objetivo del cero neto de emisiones para el año 2050 y establece una serie de objetivos de reducción de emisiones a partir del año 2030. Ahora bien, el TEDH afea a Suiza que esta norma no establece medidas concretas para el cumplimiento de estos objetivos climáticos, sino que delega en el Consejo Federal para que las proponga al Parlamento «a su debido tiempo» (*in good time*). Además, dicha norma tampoco establece objetivos inmediatos para los años anteriores a 2031, con lo que los años 2025 a 2030 siguen sin regularse. Por último, a esta laguna normativa se le suma la carencia de un presupuesto de emisiones, tal y como recomienda el IPCC y que, según el Tribunal, es condición *sine qua non* a la hora de cuantificar las reducciones de emisiones de cada Estado. Todo ello determina, a juicio del Tribunal, la violación del art. 8.

### 3.2.3 La violación del art. 6 CEDH

El examen de la violación del art. 6 CEDH (derecho a un proceso equitativo), que se apoya en la prolija argumentación previamente expuesta, se divide como de costumbre en el análisis de la admisión del recurso y en el análisis del fondo, el cual concluye con la declaración de vulneración.

#### 3.2.3.1 Admisión a trámite

En el examen de la admisión a trámite de la alegación de vulneración del derecho a un proceso equitativo, el Tribunal vuelve a otorgarle legitimación activa a la asociación, pero no a los recurrentes particulares (núms. 2-5). En primer lugar, el TEDH pone de manifiesto que dado que el derecho interno suizo prevé un cauce para el recurso directo contra normas con rango de ley, cabe activar la protección del art. 6 CEDH en su vertiente civil. Señala también el Tribunal que del cambio climático y de la magnitud de los riesgos que presenta se desprende el carácter serio de la disputa. Ahora bien, la clave reside en el carácter decisivo de la disputa. A los particulares se les deniega que este concurra en relación con sus derechos por motivos idénticos a los que determinaron la inadmisión de sus

<sup>56</sup> FF 2022 2403 Loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique.

alegaciones al amparo del art. 8 CEDH (falta de afectación inminente y cierta); motivos que, de forma correlativa, sí justifican la legitimación activa de la asociación recurrente. Así, teniendo en cuenta la «dimensión colectiva del caso» y la noción de «riesgo inminente» aplicable al cambio climático, el Tribunal reconoce el estatus de víctima a la asociación en representación de los derechos de sus miembros.

### 3.2.3.2 *El fondo*

En lo relativo al fondo, la inadmisión administrativa y la doble desestimación judicial en el ámbito nacional de los recursos de los demandantes, alegando motivos procesales y sin examen sobre el fondo, constituyen una injerencia en el derecho protegido por el art. 6. De cara a analizar su posible justificación, el Tribunal pone de manifiesto el «carácter híbrido» de la reclamación de los recurrentes, el cual, sin embargo, no obsta para el examen de aquellas cuestiones litigiosas que caen bajo el paraguas del art. 6 CEDH:

En su parte principal, [la reclamación] claramente toca asuntos que corresponden al proceso legislativo democrático y que caen fuera del alcance del art. 6.1, pero también tiene que ver con cuestiones pertenecientes específicamente a supuestos fallos en la ejecución de la legislación nacional existente que afectan a la protección de derechos defendidos por la asociación recurrente. Algunas de las alegaciones implican cuestiones que cuestionan la legalidad de las acciones u omisiones gubernamentales impugnadas, alegándose efectos adversos sobre los derechos a la vida y a la protección de la integridad física, ambos protegidos por el ordenamiento jurídico nacional, particularmente en el art. 10 de la Constitución suiza (párrafo 633).

De este modo, aunque esté fundamentada la desestimación de las reclamaciones dirigidas a influir en el procedimiento legislativo, no lo está la de aquellas que afectan al derecho a la vida, como tampoco lo está el rechazo de la legitimación activa de la asociación. Por ello, el Tribunal declara finalmente la existencia de una violación del art. 6<sup>57</sup>.

## 4. EL CASO VEREIN KLIMASENIORINNEN COMO SÍNTESIS

Llegados a este punto puede decirse que, pese al rechazo del Tribunal a adherirse a precedentes de derecho comparado, el fallo del caso *Verein KlimaSeniorinnen* parece asumir los postulados del caso *Neubauer* sobre el cambio climático, si bien con una retórica que recuerda a la del caso *Urgenda*. De esta manera, puede decirse que la sentencia del TEDH es un híbrido de ambas. Formalmente se asemeja al caso holandés, al llevar a cabo una argumentación amparada princi-

<sup>57</sup> Ello determina la no violación del art. 13, al ser considerado *lex specialis* de este último.

palmente en los arts. 2 y 8 CEDH, pero materialmente adopta el enfoque intergeneracional del caso *Neubauer*<sup>58</sup>.

Como ya anticipaba el caso *Urgenda*, el TEDH vehicula las obligaciones positivas del Estado a través de los arts. 2 y 8 CEDH. También realiza la importancia del saber científico, destacando el papel del IPCC, al asumir como objetivo un aumento máximo de la temperatura del 1,5 °C, frente al 2 °C que permite el Acuerdo de París (art. 2.1.a)). Ahora bien, la doctrina sentada por Estrasburgo asume el carácter intergeneracional de la distribución de cargas en el contexto del cambio climático, lo cual permite observar los derechos amparados por la Convención bajo el nuevo prisma de la justicia intergeneracional o diacrónica y tiene un efecto determinante a la hora de abordar la cuestión de la legitimación activa. Ello, unido a la reticencia a determinar los objetivos concretos para el período cubierto (algo que sí hicieron los Tribunales de los Países Bajos), aproxima el fallo del TEDH al dictado por el Tribunal Constitucional alemán. Incluso puede decirse que completa la doctrina de este último al aceptar la legitimación activa de las asociaciones medioambientales, armonizando los aspectos procesales y la interpretación material diacrónica de los derechos fundamentales.

De esta forma es posible establecer una solución de continuidad entre los casos expuestos y abordarlos como distintas fases del proceso de nacimiento, desarrollo y consolidación de los derechos fundamentales frente al cambio climático en el continente europeo. El caso *Urgenda* fue pionero a la hora de relacionar el Convenio con el problema climático, el caso *Neubauer* desarrolló la doctrina iusfundamental climática al subrayar la perspectiva intergeneracional, y el caso *Verein KlimaSeniorinnen* ha supuesto la unificación de ambas tendencias consolidando una lectura diacrónica de los derechos fundamentales en todo el continente.

#### IV. LOS EFECTOS DEL CASO VEREIN KLIMASENIORINNEN

Es muy probable que la asunción de la doctrina de los derechos fundamentales diacrónicos por parte del TEDH tendrá un impacto notable tanto en el derecho de la Unión Europea como en el de los Países parte de la Convención. Por ello, en el presente apartado examinaremos inicialmente cuáles pueden ser las consecuencias para el derecho de la Unión. En segundo lugar, pondremos en relación la doctrina del TEDH con la del Tribunal Supremo español en materia climática al hilo el conocido como caso «*PNIEC*», para finalmente referirnos al paralelismo existente entre la normativa de calidad del aire y la relativa al cambio climático y así hacer hincapié en las analogías que se pueden establecer entre ambas materias.

<sup>58</sup> Dos comparativas entre caso *Neubauer* y el caso *Verein KlimaSeniorinnen* en Nolan, 2024 y Calliess y Täuber, 2024.

## 1. LA UNIÓN EUROPEA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

El caso *Verein KlimaSeniorinnen* permitiría reconocer la relevancia iusfundamental de la legislación climática europea al amparo del art. 52.3 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales (en adelante, Carta). Los arts. 2, 3 y 7, así como el art. 47 de la Carta, entrarían en juego a la hora de evaluar las distintas medidas adoptadas por la Unión. Esto tendría también una especial relevancia procesal al modificar la interpretación del art. 263.4 TFUE<sup>59</sup> respecto de la afectación individual en materia climática, obligando a modificar la doctrina sentada en STJUE *Armando Carvalho y otros contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión*<sup>60</sup>. En ella, el TJUE confirma el Auto de 8 de mayo de 2019 del Tribunal General<sup>61</sup> que denegaba la legitimación activa de las asociaciones recurrentes a la hora de impugnar normativa europea de alcance general sobre cambio climático en aplicación de la doctrina *Plaumann*<sup>62</sup>. Así, en TJUE confirma en particular los siguientes párrafos del auto:

<sup>59</sup> Cuyo tenor literal reproducimos a continuación: «Toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución».

<sup>60</sup> Asunto C-565/19 P (ECLI:EU:2021:252). Véase al respecto: P. Eeckhout (2024), «From Strasbourg to Luxembourg?», *VerfBlog*, 05 de junio de 2024.

<sup>61</sup> Asunto T-330/18 (ECLI:EU:T:2019:324). En la misma línea, véase el Auto de 6 de Mayo de 2020 (T-141/19, ECLI:EU:T:2020:179).

<sup>62</sup> STJUE del 15 de julio de 1963, C-25/62 (EU:C:1963:17). La doctrina *Plaumann* establece los requisitos necesarios para reconocer legitimación activa a los particulares, también a las asociaciones, en atención a la afectación individualizada de sus derechos. En la STJUE de 2 de septiembre de 2021, asunto C-647/19 P (ECLI:EU:C:2021:666) «[...] según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, quienes no sean destinatarios de una decisión solo pueden alegar que esta les afecta individualmente cuando dicha decisión les atañe debido a ciertas cualidades que les son propias o a una situación de hecho que les caracteriza en relación con cualesquiera otras personas y, por ello, les individualiza de una manera análoga a la del destinatario de tal decisión» (párrafo 31). En relación con disposiciones de alcance general, condiciona la admisibilidad a una afectación individual y diferenciable de la del resto de afectados por la medida. Así, en la STJUE de 18 de octubre de 2018, asunto C-207/17 (ECLI:EU:C:2018:840) «[...] la admisibilidad de un recurso interpuesto por una persona física o jurídica contra un acto del que no es destinataria, con arreglo al art. 263 TFUE, párrafo cuarto, está subordinada al requisito de que se le reconozca legitimación activa, lo que ocurre en dos supuestos. Por una parte, esa persona puede interponer tal recurso cuando dicho acto la afecte directa e individualmente. Por otra parte, puede interponer un recurso contra un acto reglamentario que no incluya medidas de ejecución si este la afecta directamente» (párrafo 28). Véase al respecto de la citada doctrina: K. Leanerts, D. Arts e I. Maselis (2006), *Procedural Law of the European Union*, London: Sweet and Maxwell, págs. 244 y ss; Arzoz Santisteban (2020), *El control de validez de los actos de las instituciones de la UE*, en A. López Castillo (dir.), *Instituciones*

«49. Los recurrentes no han establecido que las disposiciones impugnadas del paquete legislativo infrinjan sus derechos fundamentales y los distinguan individualmente del resto de personas físicas o jurídicas afectadas por tales disposiciones de forma análoga a la del destinatario.

50. Es cierto que cualquier individuo se verá probablemente afectado de un modo u otro por el cambio climático, circunstancia reconocida por la Unión Europea y los Estados miembros quienes como resultado se han comprometido a la reducción de emisiones. Sin embargo, el hecho de que los efectos del cambio climático puedan ser diferentes para una persona respecto de otra no significa que, por ello, tenga legitimación activa para actuar frente a medidas de alcance general. Tal y como se extrae del *case-law* citado en el párrafo 48, un enfoque distinto habría convertido en irrelevantes los requerimientos del párrafo cuarto del art. 263 TFUE y creado un *locus standi* para todo sin que se cumpliera el criterio de la afectación individual que resulta de la Sentencia de 15 de julio de 1963, *Plaumann c Comisión* (25/62, EU:C:1963:17) [...]» (párrafo 37)

El caso *Verein KlimaSeniorinnen* afectaría de lleno a esta cuestión. En primer lugar, su asunción por parte de la UE obligaría a reconocer la legitimación de las asociaciones medioambientales en materia climática, bien dentro de los supuestos que la doctrina del Tribunal ya reconoce<sup>63</sup>, bien basándose en un nuevo supuesto de legitimación, lo que supondría modificar o inaplicar la doctrina *Plaumann* en lo relativo al recurso de anulación en materia de cambio climático, sin perjuicio de que otros instrumentos procesales también podrían sufrir cambios<sup>64</sup>. Ello, en conjunción con la afectación de la Carta en el contexto climático, podría suponer la extensión de los efectos del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus a la legitimación activa de las asociaciones medioambientales a la hora de hacer uso del recurso de nulidad frente a normas legislativas en materia climática, invocando

---

y *Derecho de la Unión Europea*, vol. II, 3ª ed. (págs. 155-196), Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 171-179.

<sup>63</sup> En el párrafo 85 de la STJUE *Armando Carvalho*, el TJUE señala cuáles son los tres supuestos en los que su doctrina reconoce legitimación activa a las asociaciones: «Según reiterada jurisprudencia, los recursos de anulación interpuestos por asociaciones son admisibles en tres tipos de supuestos: en primer lugar, cuando una disposición legal atribuye expresamente una serie de facultades procesales a las asociaciones profesionales; en segundo lugar, cuando la asociación representa los intereses de sus miembros, que estarían legitimados para ejercitar la acción; y, en tercer lugar, cuando la asociación se distingue individualmente porque se ven afectados sus propios intereses como asociación, en particular porque su posición negociadora se ha visto afectada por el acto cuya anulación se solicita».

Pues bien, la legitimación activa de las asociaciones en materia climática, en consonancia con lo fallado por el TEDH, podría encontrar acomodo en el segundo supuesto.

<sup>64</sup> A este respecto, más allá de las modificaciones mencionadas respecto de la doctrina *Plaumann* y el recurso de anulación, Eeckhout señala que también podría afectar al recurso por omisión (art. 265 TFUE) y a las acciones por daños (arts. 268 y 340 TFUE). Véase P. Eeckhout (2024), «From Strasbourg to Luxembourg?», *VerfBlog*, 05 de junio de 2024)

los derechos de la Carta. Aunque debe recordarse que dicho Convenio excluye en su artículo 2.2 los actos legislativos de su ámbito de aplicación, conviene señalar que el mantenimiento de la doctrina Plaumann en su formulación actual puede abocar a futuros incumplimientos del CEDH por parte de los Estados miembros de la UE en aplicación precisamente de la legislación climática europea. Por ello, en lo que vendría a ser el establecimiento de una relación transitiva entre el Convenio de Aarhus, el CEDH y la Carta, la recepción del Caso Verein KlimaSeniorinnen por parte del Derecho europeo a través del artículo 52.3 de la Carta podría elevar la legitimación activa de las asociaciones al rango de Derecho originario por vía interpretativa. Ello implicaría no solo recibir la doctrina del TEDH, sino que también sería un avance en materia de acceso a la justicia en materia climática que iría incluso más allá de lo que impone el artículo 9.3 del Convenio de Aarhus, matando dos pájaros de un tiro<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Es de notar que el TJUE, en Auto de 6 de mayo de 2020 ya recordó la exclusión que prevé el artículo 2.2 del Convenio de Aarhus (T-141/19, ECLI:EU:T:2020:179; parágrafo 40). En este sentido, véase: Eckes, C.; Trapp, T. (2024) «The Aarhus Convention's Relevance for Climate Litigation Through the Lens of KlimaSeniorinnen» *European Law Blog*, 11.09.2024; DOI: <https://doi.org/10.21428/9885764c.5c6a5754>. La Unión Europea como institución asumió las obligaciones emanadas del Convenio de Aarhus fundamentalmente a través del conocido como Reglamento (UE) 1367/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006. Ahora bien, en lo relativo al régimen de recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, su art. 12 reenvía a los requisitos que establece el art. 263.4 TFUE.

A este respecto, conviene hacer notar que el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en sus informes de 14 de abril de 2011 (apartados 87-88) y de 17 de marzo de 2017 (apartados 79-82) afeó a la Unión Europea que la doctrina Plaumann restringía en exceso el acceso a la justicia en materia medioambiental que el art. 9 del Convenio de Aarhus consagra de modo tal que las propias instituciones de la Unión no cumplieran con los requisitos que esta sí exigía a los Estados miembros a través de las Directivas 2003/4/EC y 2003/35/EC. Así, en el informe de 2017 se lee:

«The Committee regrets that, despite its finding with respect to the national courts, the CJEU does not consider itself bound by this principle. If the European Union courts had been bound in the same way as the national courts, the European Union might have moved towards compliance with article 9, paragraph 3, and consequently article 9, paragraph 4» (apartado 81).

También en el informe elaborado por la Comisión del 10 de octubre de 2019 (Report on European Union implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters) se subrayan las dificultades que el derecho originario presenta para el acceso a la justicia de las ONGs:

«Despite steady advances in the CJEU case-law already highlighted by the Commission in 201779, the study shows that environmental NGOs and individuals can still face significant hurdles in using national courts, thereby limiting possible recourse to validity references under Article 267 TFEU to challenge EU-level acts. Furthermore, although not inevitable, there may be difficulties in raising before a national court the validity of an EU act that does

## 2. LA APLICACIÓN EN ESPAÑA. EL CASO PNIEC Y LOS EFECTOS JURÍDICO-CONSTITUCIONALES

A nivel nacional, la Sentencia del Tribunal Supremo con Roj: STS 3556/2023<sup>66</sup>, que resuelve el llamado caso *PNIEC*, destaca por ir a contracorriente en lo relativo a la litigación climática, si bien no tanto por el fallo como por la argumentación que lo sustenta. En ella, el Tribunal Supremo rechaza la petición de diversas asociaciones ecologistas de declarar la nulidad total o parcial del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC), con rango reglamentario, así como de insertar en el mismo unos objetivos mínimos de reducción de emisiones del 55% para el año 2030 respecto de los niveles de 1990.

En su argumentación, una vez rechazadas las alegaciones formales, el Tribunal fundamenta el rechazo de la totalidad de las pretensiones de las partes con

---

not entail implementing measures — the precise category of act that became subject to the new possibility of redress in Article 263(4) TFEU inserted by the Lisbon Treaty». (pág. 28). Este punto no fue solucionado con la reforma del Reglamento Aarhus por el Reglamento (UE) 2021/1797 que se centró en el acceso a la información y, en el reciente Auto de 14 de enero de 2021 (asunto C-297/20), el TJUE afirma que los actos de la Unión adoptados en ejercicio de sus competencias legislativas están excluidos del ámbito de aplicación del apartado 3 del art. 9 (apartados 13 a 17).

En este sentido, la asunción de la doctrina Verein KlimaSeniorinnen podría suponer una relajación de los requisitos de la doctrina Plaumann y con ello hacer efectivo el art. 9 del Convenio de Aarhus frente a actos y omisiones de las instituciones de la Unión. En cierto modo, podría decirse que se extenderían los requisitos actuales para la legitimación de las ONGs en materia de solicitudes de revisión interna del art. 11 del Reglamento Aarhus al acceso a la justicia en materia medioambiental. Dicho artículo dispone:

«1. Una organización no gubernamental estará legitimada para efectuar una solicitud de revisión interna con arreglo a lo dispuesto en el art. 10 siempre y cuando: a) sea una persona jurídica independiente y sin ánimo de lucro con arreglo a legislación o práctica nacional de un Estado miembro; b) tenga por objetivo primordial declarado promover la protección del medio ambiente en el contexto del Derecho medioambiental; c) haya existido durante más de dos años y esté trabajando activamente en el objetivo mencionado en la letra b); d) el asunto a que se refiera la solicitud de revisión interna entre en el ámbito de su objetivo y de sus actividades».

<sup>66</sup> ECLI:ES:TS:2023:3556. Comentarios en: T. Font i Llovet, A. Galán Galán, A. Peñalver i Cabré, F. Rodríguez Pontón y J. Tornos Mas (2023), «Notas de jurisprudencia contencioso-administrativa», *Revista de Administración Pública*, 222, págs. 277-296, (págs. 284 y ss.); J. Doreste Hernández y P. Moreno-Cervera de la Cuesta (2023), *Actualidad jurídica ambiental. Jurisprudencia al Día*. [En línea] Disponible en: <https://is.gd/scl0tI>. [Último acceso: 17 de junio de 2024]; C. Fernández-Espinar Muñoz (2024), «El control de la discrecionalidad en la determinación de los objetivos climáticos», *Revista Universitaria Europea*, 40, págs. 103-132.

Por otro lado, la Sentencia Roj: STS 1079/2023 (ECLI:ES:TS:2023:3556), confirma además su argumentación y fallo.

base en tres afirmaciones de fondo. En primer lugar, el Supremo remarca la imposibilidad legal, de acuerdo con el art. 71.2 LCJA, de modificar la redacción de una norma de rango reglamentario por parte de un órgano jurisdiccional (FJ 6). En segundo lugar, pone de manifiesto que la anulación y modificación de los objetivos de reducción de emisiones por parte del órgano jurisdiccional supondría una vulneración del principio de separación de poderes, pues dada la cantidad de intereses en juego, un fallo semejante implicaría modificar la política económica general del país, cuya configuración y dirección está atribuida constitucionalmente al Gobierno (art. 97 CE) (FJ 7). Por último, el Tribunal señala que no es posible aplicar el principio de jerarquía normativa respecto de los compromisos internacionales y europeos contraídos por España como fundamento de la nulidad del PNIEC, dado que de ellas no se deduce ninguna obligación de aumento de los niveles de reducción.

Dentro de las razones esgrimidas en la fundamentación de este último punto es interesante atender, por un lado, al estatus que el Tribunal atribuye a los informes periciales aportados por la recurrente, en particular los del IPCC y, por otro, al examen realizado de la posible afectación de derechos individuales, examinada a la luz de la STJUE Armando Carvalho y otros anteriormente mencionada. Los recurrentes, para fundamentar su petición de aumento de los niveles de reducción de emisiones, presentaron una serie de informes periciales de distintas entidades, entre las que se incluye el IPCC. Ahora bien, el Tribunal Supremo, sin distinguir cualitativamente entre ellos, rechaza que justifiquen tal pretensión en atención a su carácter impreciso e incompleto, dado que no analizan todos los intereses en juego —en particular los económicos— que conllevaría dicha reducción. Lo anterior se relaciona, además, con la negativa a considerar la afectación de derechos individuales, ya que, a juicio del Tribunal, «si se rechaza la premisa, esto es, la necesidad de imponer el ya conocido porcentaje de reducción de emisiones sea la única solución a la lucha contra el cambio climático, no puede estimarse que exista esa afección a tales derechos» (FJ 8).

Pues bien, es necesario reconocer que el asunto toma un nuevo cariz a la luz del caso *Verein KlimaSeniorinnen*. En primer lugar, un cambio en la interpretación de los derechos de la Carta por parte del TJUE como la anteriormente expuesta otorgaría relevancia iusfundamental al PNIEC. Sin embargo, no haría falta esperar a que se pronuncien las instituciones europeas. A través del art. 10.2 CE los poderes públicos podrían admitir la afectación de derechos fundamentales en relación con la normativa climática, haciendo suya la argumentación del TEDH y otorgándole relevancia constitucional con base en los arts. 15, 18 CE y 24 CE (correspondientes a los arts. 2, 8 y 6 CEDH respectivamente), lo que abriría la vía del procedimiento preferente y sumario en la jurisdicción ordinaria y la del recurso de amparo ante la jurisdicción constitucional.

También implicaría la constitucionalización de la legitimación activa de las asociaciones. Si bien en materia contencioso-administrativa no parece haber grandes cambios por ya estar reconocida la legitimación activa de organizacio-

nes sin ánimo de lucro en materia medioambiental<sup>67</sup>, esta puede ampliarse significativamente en relación con el recurso de amparo. En efecto, la asunción de la doctrina del caso *Verein KlimaSeniorinnen* lleva a conceder a las asociaciones medioambientales la posibilidad de acceder al Tribunal Constitucional modificando el criterio actual con base en los arts. 161.1.b) CE y 46 LOTC. En materia climática no estaríamos, en palabras del propio TC, ante un «interés genérico en la preservación de derechos», sino ante un verdadero «interés cualificado y específico»<sup>68</sup> de las asociaciones medioambientales, ampliándose con ello el alcance de la noción de interés legítimo en materia climática. De este modo, al igual que ocurre respecto de la Carta, podría decirse que la sentencia del TEDH sienta las bases para la constitucionalización del Convenio de Aarhus o, si se quiere, su asunción procesal ante la jurisdicción constitucional<sup>69</sup>. Ahora bien, es de notar que el artículo 10.2 CE establece un criterio hermenéutico y no un mandato de asunción automática de la doctrina, con lo que lo planteado en los dos párrafos anteriores no deja de ser una forma de recepción maximalista de asunción de dicha doctrina. Entre las opciones posibles, figura sin ir más lejos su acogimiento al amparo del artículo 45 CE, sin otorgarle rango fundamental. Es de notar que el otorgamiento de legitimación activa a las asociaciones no deja de ser problemático en la medida en que supone una desnaturalización de un recurso como es

<sup>67</sup> Tanto en vía administrativa como ante el Contencioso (arts. 22 y 23 de la Ley 27/2006 y art. 19.1.b) de la Ley 29/1998 reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa).

<sup>68</sup> Sobre la distinción de estas dos nociones en la jurisprudencia del TC, véanse por todas: STC 154/2016 (FJ 2), STC 57/2014 (FJ 3). Sobre la noción de interés legítimo en relación con las personas jurídicas en el recurso de amparo, véanse por todos: J. González Rivas y A. Gutiérrez Gil (2020), *Comentarios a la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, BOE, Tribunal Constitucional, págs. 530 y ss; P. Pérez Tremps (2015), *El recurso de amparo*, 2ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 169 y ss.

<sup>69</sup> En favor de esta tesis se pronuncia Lozano Cutanda (2024) cuando afirma lo siguiente: «Desde el punto de vista procesal, la incorporación por el Tribunal Constitucional a nuestro sistema jurídico-constitucional de la doctrina sentada por el Tribunal de Estrasburgo en esta sentencia supondrá la ampliación de la vía preferente y sumaria de protección de los derechos fundamentales y del recurso de amparo a los recursos que se sustenten por parte de los particulares, pero sobre todo por la de las asociaciones ecologistas, frente a la vulneración de este nuevo ‘derecho fundamental a la protección efectiva frente a los efectos adversos del cambio climático’. También es posible que, desde el momento en que el Tribunal Constitucional incorpore esta doctrina a la interpretación del art. 18 de la Constitución pueda interponerse un recurso de inconstitucionalidad contra una norma con rango de ley por entender que su contenido supone un incumplimiento de los deberes asumidos por los poderes públicos en materia de cambio climático e infringe, por ello, el derecho a la protección efectiva de los ciudadanos frente a sus efectos adversos y, del mismo modo, los órganos judiciales puedan elevar una cuestión de inconstitucionalidad por considerar que contradice este derecho» (apdo. 7).

el de amparo diseñado para la tutela de un elenco muy específico de derechos de los particulares.

Más allá de la vía constitucional, también cabe argumentar con base en el principio de legalidad si se asume la interpretación del TEDH del Acuerdo de París respecto del objetivo máximo de calentamiento global del 1,5 °C con base en los informes del IPCC, así como la importancia de estos últimos a la hora de reducir los márgenes de apreciación que el acuerdo inicialmente permite. En una lectura restringida, la petición de modificación de los objetivos de reducción de emisiones del PNIEC no se vehicularía a través del art. 71.2 LJCA, sino exclusivamente a través del análisis de la nulidad total o parcial de la norma por razones de jerarquía normativa. De esta forma, la cuestión no versa sobre si el Tribunal debe decidir la redacción de una disposición de alcance general, lo que constituiría más bien una forma de distraer la atención de la cuestión principal, sino sobre si la Administración ha cumplido con lo dispuesto en una norma de rango superior como es la Ley de Cambio Climático (LCC)<sup>70</sup>. En particular, sería posible argumentar que una interpretación del art. 2.m LCC<sup>71</sup> en relación con el art. 10.2 CE, en la que se asuma la lectura del TEDH de los objetivos del Acuerdo de París, obliga a asumir el objetivo del 1,5 °C como límite del calentamiento global y a convertirlo en parámetro de control finalista del plan.

Por último, la sentencia *Verein KlimaSeniorinnen* marcaría también un límite de intervención mínimo por parte del poder judicial. Invirtiendo el razonamiento del Tribunal Supremo, podría decirse no solo que la intervención de los órganos judiciales no vulnera la separación de poderes, sino que precisamente es necesaria para su salvaguarda, en la medida en que le ha sido encomendada la función de velar por la aplicación de los derechos fundamentales también en materia de cambio climático.

### 3. LOS EFECTOS SOBRE LA NORMATIVA DE CALIDAD DEL AIRE

Aplicando un razonamiento analógico, la doctrina *Verein KlimaSeniorinnen* podría extenderse al control de emisiones<sup>72</sup>. En este sentido, nótese que en lo

<sup>70</sup> Comentarios a la norma en: F. López Ramón (2021), «Notas de la Ley de Cambio Climático» *Actualidad Jurídica Ambiental*, 114; Simou (2022); J. F. Alenza García (2021), «Una nueva ley para una nueva era (sobre la ley española de cambio climático y transición energética)», *Medio ambiente y derecho. Revista electrónica de derecho medioambiental*, Issue 38-39.

<sup>71</sup> Que reconoce como principio rector de las medidas nacionales a la hora de abordar la acción contra el cambio climático «La mejor y más reciente evidencia científica disponible, incluyendo los últimos informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), de las Naciones Unidas».

<sup>72</sup> Destaca la similitud entre ambos ámbitos: Martínez Perez, E., (2022) «Las condiciones de admisibilidad de las demandas climáticas en el ámbito de los sistemas regionales y universales de protección de los derechos humanos», en R. Fernandez Egea y A. Macía Morillo,

local se yuxtaponen la legislación climática<sup>73</sup> con la relativa a la calidad del aire<sup>74</sup>, siendo la obligación impuesta por el art. 14 de la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética de creación de zonas de bajas emisiones en los municipios de más de 50000 habitantes<sup>75</sup> un caso paradigmático de confluencia de medios para alcanzar tanto los objetivos de reducción de contaminación como los de cambio climático.

Pues bien, recientemente, el TJUE ha rechazado en sentencia del 22 de diciembre de 2022<sup>76</sup> reconocer que la Directiva 2008/50 sobre calidad del aire reconozca la existencia de un derecho particular invocable en caso de incumplimiento de los límites establecidos de emisiones. El Tribunal, en contra del criterio del Abogado General<sup>77</sup>, señala que las obligaciones que han impuesto las sucesivas directivas sobre calidad del aire persiguen un objetivo general de protección del medio ambiente que no permite el reconocimiento de derecho subjetivo alguno<sup>78</sup>. Sin embargo, el caso *Verein KlimaSeniorinnen* puede obligar al TJUE a cambiar

---

(eds.), *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Madrid: BOE, págs. 407-430 (pág. 417).

<sup>73</sup> El marco regulatorio europeo lo fijan los Reglamentos del Parlamento europeo y del Consejo 2018/1999 y 2021/1999, siendo la norma nacional de referencia la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética.

<sup>74</sup> El marco regulatorio europeo lo fija principalmente la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, cuya trasposición se ha llevado a cabo a través de la Ley 34/2007 y del Real Decreto 102/2011.

<sup>75</sup> Sobre la interrelación entre reducción de emisiones y movilidad: A. Fortes Marín (2023), «Los Gobiernos locales ante el proceso de descarbonización de la movilidad urbana», *Cuadernos de Derecho Local*, 61, págs. 14-54.

<sup>76</sup> Asunto C-61/21 (ECLI:EU:C:2022:1015).

<sup>77</sup> En las Conclusiones sobre el caso de la señora Juliane Kokott presentadas el 5 de mayo de 2022 se responde afirmativamente a esta cuestión: «En resumen, procede declarar que los valores límite de contaminantes en el aire ambiente y las obligaciones de mejorar la calidad del aire con arreglo a los arts. 7 y 8 de la Directiva 96/62, en relación con la Directiva 1999/30, así como con arreglo a los arts. 13 y 23 de la Directiva 2008/50, tienen por objeto conferir derechos a los particulares» (párrafo 103).

<sup>78</sup> «No obstante, como resulta de los arts. 1 de las Directivas mencionadas en el apartado anterior y, en particular, del considerando 2 de la Directiva 2008/50, estas obligaciones persiguen un objetivo general de protección de la salud humana y del medio ambiente en general.

Así, además de que las disposiciones pertinentes de la Directiva 2008/50 y de las Directivas que la precedieron no contienen ninguna atribución expresa de derechos a los particulares a este respecto, las obligaciones previstas en dichas disposiciones, con el objetivo general mencionado, no permiten considerar que, en el presente asunto, se hayan conferido implícitamente, en razón de estas obligaciones, derechos individuales a particulares o a categorías de particulares cuya vulneración pueda generar la responsabilidad de un Estado miembro por los daños causados a los particulares» (párrafos 55 y 56).

de parecer. Más allá del nexo que ya estableció el caso López Ostra entre derechos individuales y medio ambiente, la doctrina del TEDH sobre el cambio climático liga por primera vez los límites de emisiones y los derechos fundamentales protegidos por la Convención. Por ello, si el TJUE asume esta última al respecto del cambio climático, corre el riesgo de defender doctrinas contradictorias dada la semejanza estructural entre ambos ámbitos. En este sentido, no sería coherente reconocer que el no establecimiento o el incumplimiento de los límites de emisiones de CO<sub>2</sub> relacionados con los objetivos climáticos vulnera derechos fundamentales contenidos en la Carta, particularmente el derecho a la salud, sin reconocerlo también respecto del incumplimiento de los límites de emisión de otros gases y partículas con un impacto aún más grave y directo sobre la salud si atendemos precisamente a los informes de la Agencia Europea del Medio Ambiente<sup>79</sup>.

Finalmente, por anteceder a la legislación climática, la experiencia en la elaboración y ejecución de la normativa sobre la calidad del aire puede servir de orientación a la hora de aventurar el devenir de la litigación climática. En la actualidad, la mayoría de las sentencias del TJUE que abordan la vertiente iuspublicista del problema versan acerca del establecimiento de objetivos de reducción de emisiones, en respuesta a una omisión o acción insuficiente del Estado. Así, tal y como la jurisprudencia reciente del TJUE enseña<sup>80</sup>, incluyendo la STJUE de 22 de diciembre de 2022 (asunto C-125/20) en la que se condena a España por incumplimiento de los estándares de calidad del aire en Madrid y Barcelona, los problemas son fundamentalmente de ejecución. Por ello, cabe deducir que, en el contexto climático, una vez resuelto el establecimiento de los objetivos de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>, la siguiente batalla será la de su cumplimiento. Ello augura un futuro prometedor a la litigación climática, que parece que ha venido para quedarse.

## V. CONCLUSIÓN

Las conclusiones del trabajo son las siguientes:

1. La sentencia *Verein KlimaSeniorinnen* del TEDH marca un antes y un después en el ámbito de la litigación climática al declarar la violación de los arts. 6 y 8 CEDH por omisión normativa del Estado suizo al no haber establecido objetivos de reducción de emisiones para los años anteriores a 2030. De esta forma, el Tribunal reconoce que los efectos del cambio climático pueden afectar a los derechos que tutela, lo que

<sup>79</sup> Así lo señalan sendos informes de 2022 y de 2023 disponibles en los siguientes links: <https://is.gd/NjyerV> y <https://is.gd/nVyr5>.

<sup>80</sup> Véanse los asuntos C-573/19, (EU:C:2022:380), C-125/20 (ECLI:EU:C:2022:1025), C220/22 (ECLI:EU:C:2023:521).

implica el establecimiento de obligaciones positivas para los Estados de mitigación y reducción de emisiones.

2. La sentencia reconoce el carácter intertemporal del cambio climático y la necesidad de un reparto intergeneracional de derechos y cargas. Así, el TEDH asume la doctrina de los derechos fundamentales diacrónicos, que establece la existencia de una constelación multipolar entre el Estado, los derechos de individuos actuales y los de individuos futuros en la que la relación entre estos últimos se configura *a priori* como un juego de suma cero a modular por el Estado. De ahí la importancia del presupuesto de CO<sub>2</sub> como instrumento de distribución que determina que, a mayores emisiones actuales, menores emisiones disponibles en el futuro. En este sentido, consolida dicha doctrina a nivel europeo y sintetiza las argumentaciones de los casos *Urgenda* y *Neubauer*.
3. Este juego de suma cero, no obstante, se puede convertir en uno de suma positiva si se aplica una perspectiva objetiva de los derechos fundamentales al problema. Esta permite observar una causa de justificación para un reparto desigual del presupuesto en caso de que el producto de ese exceso de emisiones se destine a la puesta en marcha de una economía sostenible que haga innecesarias las emisiones futuras de cara a mantener un estándar de protección de derechos similar al actual.
4. Este énfasis en el fundamento socioeconómico de los derechos fundamentales requiere del tratamiento del derecho de propiedad, el cual está ausente de la sentencia comentada del TEDH. En este sentido, el derecho de propiedad puede verse como un interés que colisiona con las políticas climáticas, pero también como un incentivo a su implementación, en conjunción con la seguridad jurídica, una vez establecido el objetivo general de limitar el calentamiento global a 1,5 °C.
5. En lo relativo a la legitimación, el Tribunal, al tiempo que establece un estricto umbral respecto del estatus de víctima para los particulares, lo rebaja en gran medida para las asociaciones, a las que reconoce su carácter representativo. Puede decirse que lo que a los particulares no da, a las asociaciones sí presta. De este modo, centraliza la litigación climática en estas últimas y establece una doctrina procesal concordante con la doctrina de los derechos fundamentales diacrónicos.
6. La sentencia también ejemplifica la inversión del orden tradicional de reconocimiento de derechos en un doble sentido. En relación con el cambio climático, se ha procedido más bien a reconocer el derecho en su vertiente procesal antes de aceptar también su vertiente sustantiva iusfundamental. Esto ha sucedido, además, de abajo hacia arriba, siendo primero un derecho meramente administrativo para convertirse después en un derecho fundamental. En consecuencia, si en los años sesenta se hablaba del derecho administrativo como derecho constitucional concre-

tizado, actualmente cabría hablar de este último, en línea con la doctrina alemana, como un derecho administrativo abstracto.

7. La Sentencia podría provocar los siguientes efectos sobre los ordenamientos jurídicos nacional y europeo:
  - En primer lugar, la asunción por parte del derecho europeo de la doctrina *KlimaSeniorinnen* a través de la Carta implicaría el reconocimiento de que el cambio climático afecta a los derechos fundamentales de la Unión. Ello llevaría también a modificar la doctrina de la legitimación activa en materia climática de las asociaciones y podría contribuir a la recepción del art. 9 del Convenio de Aarhus por parte de la UE en materia de acceso a la justicia.
  - En lo relativo al derecho español, la sentencia del TEDH obligaría a romper con los argumentos del caso *PNIEC* y a reconocer la afectación de derechos fundamentales en el contexto climático. Esto supondría constitucionalizar el problema, lo que abre la puerta del recurso de amparo a los particulares, pero también a las asociaciones.
  - Por analogía, cabría aplicar la doctrina del TEDH a la normativa de calidad del aire. En concreto, sería necesario reconocer la afectación de derechos fundamentales en el caso del incumplimiento de los límites de emisiones, lo cual obligaría sobre todo a modificar la jurisprudencia del TJUE al respecto. Este sector, además, permitiría inferir cuál puede ser el devenir de la litigación climática. Si actualmente las causas jurídico-públicas versan sobre el establecimiento de objetivos de reducción de emisiones, en el futuro lo que probablemente estará en juego, lógicamente, será su cumplimiento.